



A REGIONALIZAÇÃO NO PLANEJAMENTO DA AMAZÔNIA: DA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO À IMPORTÂNCIA DAS MICRORREGIÕES PARA O DESENVOLVIMENTO

Rafael Gonçalves Gumiero¹

RESUMO

A Amazônia possui uma longa trajetória de experiências para o desenvolvimento regional, no qual podemos apontar desde 1950 até a atualidade. Em cada década a proposta de desenvolvimento caracterizada pela baliza analítica, diagnóstico e prognóstico foi alterada, de acordo com o projeto de desenvolvimento sediado pela gestão do governo federal. O objetivo deste artigo é realizar o balanço das políticas de desenvolvimento para Amazônia no período de 1950 a 2015, com o enfoque nos temas que foram inseridos com prioridade na agenda de políticas de desenvolvimento regional do Estado, buscando averiguar como a regionalização do espaço foi alterada, da escala macrorregional para a microrregional, com ênfase nas desigualdades territoriais. A metodologia aplicada para análise desse artigo foi a análise qualitativa de políticas, programas e planos para o desenvolvimento da Amazônia, no recorte temporal 1950 a 2015, *Concepção Preliminar da Valorização Econômica da Amazônia e Primeiro Plano Quinquenal*, da SPVEA; *Operação Amazônica* e o *Plano diretor* da SUDAM; O estudo *Eixos de integração e desenvolvimento*; e, a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (PNDR), o *Plano Amazônia Sustentável* (PAS), o *Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu*. A regionalização do território para o planejamento de políticas públicas foi introduzida tardiamente na agenda do governo federal e há forte predominância dos temas ocupação da terra, planejamento setorial com viés na produtividade, exportação e integração ao mercado nacional via matérias-primas.

Palavras-chaves: Amazônia. Desigualdades territoriais. Regionalização. Escalas.

¹Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Professor Adjunto do Instituto de Estudos em Desenvolvimento Agrário e Regional (IEDAR) da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA). Professor do curso de graduação de Ciências Econômicas da UNIFESSPA e coordenador e professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Regional na Amazônia da UNIFESSPA. Brasil. E-mail: gumiero84@gmail.com

REGIONALIZATION IN AMAZON PLANNING: FROM OCCUPATION OF SPACE TO THE IMPORTANCE OF MICROORGIONS FOR DEVELOPMENT

ABSTRACT

The Amazon has a long trajectory of experiences for regional development, which we can point from 1950 to the present. In each decade the development proposal characterized by the analytical, diagnostic and prognostic beacon has been changed, according to the development project hosted by the federal government management. The aim of this paper is to take stock of the development policies for the Amazon from 1950 to 2015, focusing on the themes that were prioritized in the state's regional development policy agenda, seeking to ascertain how the regionalization of space has changed. from the macroregional to the microregional scale, with an emphasis on territorial inequalities. The methodology applied for the analysis of this article was the qualitative analysis of policies, programs and plans for the development of the Amazon, in the time frame 1950 to 2015, Preliminary Conception of Economic Valorization of the Amazon and First Five-Year Plan, by SPVEA; Operation Amazon and the I SUDAM Master Plan; The study Axes of integration and development; and the National Regional Development Policy (PNDR), the Sustainable Amazon Plan (PAS), the Xingu Sustainable Regional Development Plan. The regionalization of the territory for public policy planning was introduced late in the federal government's agenda and there is a strong predominance of land occupation, sectorial planning with bias in productivity, exportation and integration to the national market via raw materials.

Keywords: Amazon. Territorial inequalities. Regionalization. Scales.

1 INTRODUÇÃO

As políticas regionais para o desenvolvimento da Amazônia foram implementadas pelo Estado de forma sistemática, combinando diagnósticos e prognósticos para a problemática das desigualdades regionais com a região Sudeste, como uma importante prioridade assumida pela Constituição de 1946 e aplicada como uma política no segundo governo Vargas, em 1950. As reverberações do planejamento regional se estenderam para outras décadas e governos. A permanência da necessidade de uma política regional que conciliasse a resolução do quadro dos problemas da Amazônia por intermédio de aplicações de projetos para o seu desenvolvimento ecoou sob diferentes matrizes da concepção de desenvolvimento ao longo do período 1950 até 2015.

A partir de meados do século XX, a trajetória de políticas para o desenvolvimento da Amazônia colocou em marcha o processo de inserção do capitalismo moderno na fronteira dessa região e integração da economia amazônica com o Brasil. Porém, a medida que a modernização foi instalada, via financiamento do Fundo de Financiamento da Amazônia (FINAM), para projetos que visaram o eixo produtivo da Amazônia, gerou a ampliação e complexificação da problemática antes compreendida como desigualdades regionais, para assimetrias territoriais inter-regionais e intra-regionais com forte apelo as questões pouco priorizadas pelas políticas desenvolvimentistas e as políticas neoliberais, as desigualdades territoriais.

O objetivo deste artigo é realizar o balanço das políticas de desenvolvimento para Amazônia no período de 1950 a 2015, com o enfoque nos temas que foram inseridos com prioridade na agenda de políticas de desenvolvimento regional do Estado, buscando averiguar como a regionalização do espaço foi alterada, da escala macrorregional para a microrregional, com ênfase nas desigualdades territoriais.

O balanço dos planos e programas nos anos 1950 a 2015 possibilita abrir possíveis chaves interpretativas para compreensão da inserção tardia das desigualdades sociais, sustentabilidade do meio ambiente e a identificação das desigualdades territoriais como foco central da política, plano e programas para o desenvolvimento regional na Amazônia. A primeira chave é o modelo de política de desenvolvimento para Amazônia implementado pelas políticas desenvolvimentistas², com forte interface às questões de ocupação do espaço na agricultura posicionadas como central para implementar a formação do mercado interno da Amazônia e dinamizar a economia para a integração com os mercados regionais do Sul e Centro-Oeste do Brasil. A segunda chave analítica é a perspectiva teórica do novo desenvolvimentismo, que reposicionou como central a preservação do meio ambiente e a formação da tipologia dos territórios da Amazônia. Porém, pesou negativamente nesta segunda chave a ausência de financiamento para o desdobramento de projetos com interface em relação aos temas de sustentabilidade ambiental e desigualdades territoriais dos planos e programas, permanecendo rígido o investimento do governo federal em programas de infraestrutura e logística, com

²O ideário do desenvolvimentismo econômico brasileiro esteve enviesado pelo processo de substituição de importações da estrutura industrial moderna, para ser implantada no Brasil, de forma similar as das economias capitalistas maduras (BIELSCHOSKY, 2004).

forte apelo à integração do mercado regional da Amazônia com o do Brasil e principalmente em relação ao comércio exterior.

O novo desenvolvimentismo foi discutido como uma nova plataforma de políticas econômicas e sociais que combinassem a forte retomada do Estado como formulador de políticas de desenvolvimento para o Brasil, sob o binômio crescimento econômico e igualdades social. Cepêda (2012) aponta que o novo desenvolvimentismo possui um enfoque no empoderamento da população propagada de forma mais incisiva pelo Plano de Desenvolvimento da Educação de 2007, orientado pelo Plano Plurianual de 2008 a 2011, que priorizou em sua agenda de políticas públicas a expansão do ensino superior pelo Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (ReUni) e as novas instituições técnicas superiores, financiamento de mensalidades para alunos de baixa renda no sistema privado (ProUni) e adesão às novas modalidades de acesso ao ensino superior (Enem, Sisu e Reserva de Vagas), exerceram a função de redistribuição e capacitação social (empowerment, conforme conceitua Amartya Sen).

A metodologia aplicada para análise desse artigo foi a análise de políticas, programas e planos para o desenvolvimento da Amazônia, no recorte temporal 1950 a 2015. Devido a extensão cronológica das experiências de políticas de desenvolvimento na Amazônia, optou dividi-la em fases de políticas regionais.

A primeira fase refere-se de 1954 a 1964, priorizou a análise das políticas públicas formuladas pela Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), *Concepção Preliminar da Valorização Econômica da Amazônia*, publicada em 1954; *Primeiro Plano Quinquenal*, volumes I e II, produzido em 1955. A segunda fase de 1966 a 1989, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) foi protagonista na formulação de programas setoriais para o crescimento econômico da Amazônia e dentre o seu repertório de programas setoriais foram selecionados para análise, *Operação Amazônia: Coletânea de várias publicações*, de 1966, *o Plano diretor: triênio 1968/1970*, de 1967. A terceira fase de 1990 a 2002, ocorreu em grande medida nas gestões Fernando Henrique Cardoso, e o planejamento pelo Estado cedeu espaço para a aposta no binômio eficiência e eficácia intermediada pela parceria público – privado, como o programa *Brasil em Ação* e *Avança Brasil*, de 1996, e nos estudos Eixos de integração e desenvolvimento, que poderia potencializar polos de crescimentos estimulados pelas

políticas de crescimento econômico. A quarta fase foi representada no período de 2003 a 2015, pelo ideário de diagnosticar os problemas territoriais e criar políticas públicas com o objetivo de crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental. Os planos implementados estiveram sob o viés da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o *Plano Amazônia Sustentável* (PAS). Os planos sub-regionais que possuem a escala de atuação da sub-região da Amazônia, como o *Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu*.

Esse artigo está dividido em três tópicos. O primeiro é a apresentação do enfoque das estratégias para o desenvolvimento regional da SPVEA e da SUDAM. O segundo é a abordagem multiescalar apresentada pela taxonomia proposta pela PNDR e encampada pela PAS e os planos sub-regionais da Amazônia. O terceiro é o balanço dessas diferentes fases e a formulação da justificativa para o tardio aparecimento nas políticas públicas sobre a importância da regionalização do território para formulação de programas de acordo com as suas estruturas econômicas e sociais.

2 A REGIONALIZAÇÃO DA AMAZÔNIA COMPREENDIDA PELA OCUPAÇÃO DA TERRA E A AGRICULTURA NOS PROJETOS DA SPVEA E SUDAM

Na primeira fase foram tratados os seguintes documentos, *Concepção Preliminar da Valorização Econômica da Amazônia* e o *Primeiro Plano Quinquenal* da SPVEA. Segundo a interpretação da SPVEA, para a formulação do diagnóstico mais preciso da Amazônia necessitou dividir territorialmente em zonas recuperáveis, por intermédio do planejamento econômico, segundo critérios econômicos, para definir problemas e potencialidades locais:

zonas com populações densas; zonas circunjacentes a núcleos urbanos importantes; zonas onde haja facilidades especiais de transportes; zonas propícias à agricultura, à indústria, à pecuária, e zonas marginais de estradas de ferro e político – zonas de fronteiras; zonas onde termine a navegação de primeira linha, com populações ativas a montante; zonas limítrofes com o Sul e Nordeste do Brasil e por onde avança uma penetração pioneira (BRASIL-SPVEA, 1954, p. 4).

O zoneamento cumpriria a função de limitar os problemas de acordo com o território, viabilizando uma ação prática de projetos. A Amazônia foi dividida em 28

zonas economicamente viáveis: 1) Belém – Bragança; 2) Manaus; 3) São Luiz; 4) Cuiabá; 5) Macapá; 6) Rio Branco (Acre); 7) Porto Velho; 8) Boa Vista; 9) Santarém; 10) Marajó; 11) Altamira; 12) Tucuruí; 13) Itaitúba; 14) Benjamin Constant; 15) Eirunepê; 16) Boca do Acre; 17) Campos de Puciri; 18) Parintins; 19) Tefé; 20) Uapês – Cucuí; 21) Vila Bittencourt; 22) Guajará – Mirim; 23) Cruzeiro do Sul; 24) Parná (Alto Tocantins); 25) Bacia Rios Mearim e Pindaré; 26) Oiapoque; 27) Poxoréu; 28) Tocantinópolis (BRASIL-SPVEA, 1954).

A partir da divisão territorial da Amazônia o diagnóstico da SPVEA organizou em temas setoriais os problemas: o problema alimentar; a produção de matérias primas e industrialização; transporte; distribuição de capital; saúde; nível cultural; recuperação de atividades extrativistas (BRASIL-SPVEA, 1954).

O financiamento dos projetos foi uma das diretrizes principais do Plano Quinquenal da SPVEA. Os principais setores que seriam financiados seriam a produção agrícola, matérias-primas e indústrias. O caminho para organizar um fundo de financiamento para esse plano foi proposto pelo parlamentar Leopoldo Peres, que propôs que fosse incluído na Carta magna um inciso sobre a contribuição financeira de todo o país de 3% da sua renda, pelos próximos 20 anos para recuperação da região mais despovoada e menos desenvolvida do Brasil. Essa reivindicação foi atendida na forma do artigo 199 da Constituição de 1946 e determinou a formulação do Plano de Valorização Econômica para Amazônia (BRASIL-SPVEA, 1954).

Quadro 1 – Temas, concepções teóricas e projetos da SPVEA

Tema	Concepção teórica	Projetos
Agricultura	Ocupação da Amazônia pela agricultura, por intermédio da concessão sistema de crédito especial aos agricultores.	As ações propostas foram: a) alcançar a autossuficiência alimentar, b) desenvolver a produção agrícola e matérias-primas para a economia regional e nacional, c) desenvolver a produção de gêneros para exportação.
Produção de matérias primas e a industrialização	Combinar a matéria prima, a extração da borracha e juta, como forma de encadeamento para formar a indústria leve.	Ampliação de 45.000 hectares de seringueiras e 50.000 hectares de área para cultivar juta. Financiamento dos segmentos de indústrias leves: fábricas de celulose; fabricação de hard – board; fábricas de cimento; lavra das jazidas de fosfato no Maranhão e jazida de cristal de rocha no norte de Goiás; empresas de moagem de calcários; refinaria de petróleo; aquisição de barcos pesqueiros e de material de indústria de conserva de peixes e, estaleiros para construção de embarcações de madeiras.

Distribuição de capital	Financiamento da produção agrícola, matérias-primas e indústrias.	O programa de crédito bancário rural realizado pela Caixa de Créditos Rurais, destinado ao capital privado.
Transporte, Comunicações e Energia	Os projetos logísticos foram balizados por um sistema de transportes interiores para o escoamento, no sentido da calha do rio Amazônia; interligar a Amazônia por projetos logísticos ao sul e o nordeste do Brasil.	O Sistema Navegação e Administração do Porto do Pará, reaparelhamento da navegação fluvial; investimento no porto de Belém, Manaus e São Luiz; construção e conclusão de portos em Macapá, Porto Velho, Cuiabá, Santarém, Itacoatira, Parintins e Rio Branco; financiamento de construção de rodovias; instalação das usinas elétricas nas capitais dos estados.
Saúde	Deficiência na produção agrícola para alimentação	1) serviços básicos de saneamento; 2) serviços de assistência médico sanitária; 3) campanha contra doenças transmissíveis, como malária, esquistossomose, doença de Chagas, filariose, tuberculose, desenvolvimento das atividades de combate à lepra, intensificação das campanhas contra doenças venéreas; 4) serviços de assistência; 5) pesquisas de interesse médico sanitário; 6) serviços de bio-estatística e propagando e educação sanitária.
Educação e cultura	Formação em cursos técnicos, da população no interior dos estados, combinado com a investigação dos processos sócio culturais que disciplinam a vida das populações no Amazônia.	Prioridade na alfabetização, no ensino primário e rural, no ensino médio e no ensino universitário. Oferta de bolsas de estudos para a formação de quadros técnicos. Criação de bibliotecas, museus, documentários, publicação de obras científicas.

Fonte: BRASIL-SPVEA, 1954. BRASIL-SPVEA, 1955. Elaborado pelo autor.

A prioridade da SPVEA em seus planos *Concepção Preliminar da Valorização Econômica da Amazônia* e o *Primeiro Plano Quinquenal* foi ocupar as terras da Amazônia de forma que consolidasse a economia regional pela formação do mercado interno. Porém, o tratamento dado pela superintendência referida posicionou a Amazônia como uma economia complementar a economia do Brasil, com base nos seguintes aspectos: a) produção de alimentos que equilibre a oferta à procura; b) produzir matérias primas, produtos alimentares que antes era importado pelo país; c) promover a exploração das riquezas energéticas e minerais da região; d) exportação das matérias-primas regionais; e) converter a economia extrativista em economia agrícola e industrial; f) estimular a criação de capital pelo sistema de crédito; g) elevar o nível de vida e de cultura técnica e política da população.

Os eixos de saúde e de educação estiveram presentes no Primeiro Plano Quinquenal da SPVEA. Os projetos buscaram conceder alfabetização da população

e formação de técnicos. A saúde foi posicionada como consequência da péssima nutrição da população da região Amazônia e o tratamento contra a desnutrição e serviços de saneamento básico com as epidemias formaram os seus objetivos. Apesar de serem um destaque na formulação das diretrizes da SPVEA a área de saúde, educação e cultura, ficaram marginalizados em comparação ao tratamento concedido as diretrizes da agricultura, logística e infraestrutura e a formação da indústria.

Em 1966, o recém-inaugurado Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais realizou um balanço dos programas e dados para definição de uma política nacional de integração efetiva do espaço amazônico. A Operação Amazônia foi organizada em 1966 e foi inspirada na Operação Nordeste, a sua prioridade foi de atender as questões de segurança nacional e as dificuldades com a queda desastrosa do extrativismo tradicional da região. O plano priorizou como programa de desenvolvimento os investimentos em políticas setoriais, com a criação de novos instrumentos legais e a reorganização ou criação de novos organismos de valorização, pesquisa e desenvolvimento em geral.

A Operação Amazônica definiu como regionalização áreas de valorização econômica. A primeira área é a da Amazônia litorânea, próxima ao litoral Atlântico, tendo como seus centros Macapá, Belém e zona Bragantina. O principal centro regional dispõe de infraestrutura capaz de favorecer a industrialização estimulada pelos mecanismos de fiscais. A posição geopolítica de Belém e Macapá oferece bases para um desenvolvimento autônomo, permitindo atuarem como pontos polarizadores, concentrados a empreendimentos econômicos (SUDAM, 1966).

A segunda área foi a Amazônia central, interiorana, área vizinha do Brasil Central. A terceira área foi denominada de Amazônia fronteira, com pontos isolados do extenso cordão fronteiro com os países que se incorporam a Amazônia latino-americana. E, a quarta área foi chamada de Amazônia periférica, áreas parciais dos estados de Goiás, Mato Grosso e Maranhão (SUDAM, 1966).

O diagnóstico da Operação Amazônica foi formado pela identificação das características a seguir: a) Dispersão dos núcleos populacionais; b) Grande potencial de recursos naturais, desconhecido; c) Recursos humanos escassos para a ocupação efetiva da área; d) Necessidade de concentração geográfica para justificar a distribuição dos recursos assistenciais; e) Dualismo econômico,

extrativismo de baixa produtividade concomitante com uma nascente tecnologia; f) Infraestrutura precária, insuficiente para atender aos planos de desenvolvimento; g) Insuficiência de produtos agropecuários e dificuldades de seu escoamento; h) Industrialização incipiente, com predominância de estabelecimentos de pequeno porte; i) Falta de espírito empresarial decorrente de desestímulo a iniciativa privada; j) Descompasso da atuação dos órgãos federais na área em relação aos estaduais (SUDAM, 1966).

O plano de ação da Operação Amazônica foi modificar a estrutura econômica para superar o dualismo existente, pelo fomento ao setor agropecuário combinado com implantação de infraestrutura econômica e social, para formação do mercado interno por intermédio do crescimento do consumo per capita da população, aliado à concessão de novos empregos. Os dois principais eixos de ação da Operação Amazônica foram a segurança, que considerou a ocupação da terra prioritária para fortalecer a segurança nacional e formação das fronteiras com outros países, e a necessidade da expansão econômica na Amazônia periférica e litorânea. A prioridade na economia da SUDAM foi o setor primário, sendo a borracha a principal atividade econômica. A industrialização foi considerada complementar à elegida atividade econômica supracitada, a atividade agropecuária e o extrativismo assumiram o protagonismo nos estudos da Operação Amazônica, orientados para promover diversificação da estrutura econômica em ritmo acelerado (SUDAM, 1966).

Os recursos financeiros para subsidiar a Operação Amazônica seriam pelos órgãos: a) receita de impostos federais; b) investimentos diretos do Governo Federal; c) fundo de Valorização da Amazônia, sendo estimados em 120 bilhões de cruzeiros para 1967; d) investimentos diretos do Governo Federal através dos Ministérios da Educação e Cultura, da Saúde, da Agricultura, das Minas e Energia, da Viação e Obras Públicas e Militares, da Comissão do Plano do Carvão Nacional e do Conselho Nacional de Pesquisas; e) fundos especiais, destacando o Rodoviário Nacional, o Portuário Federal, a Marinha Mercante, o Federal de Eletrificação, o Nacional de Habitação e o de Reforma Agrária (SUDAM, 1966).

O I Plano Diretor Sudam foi criado no ano de 1967, para o triênio de 1967 a 1970. O seu diagnóstico identificou que o processo de desenvolvimento econômico apresenta núcleos dinâmicos que geram efeitos de propagação e de retrocesso aos componentes da hierarquia do espaço polarizado. Para a SUDAM o espaço físico

não é homogêneo, a propagação dos circuitos de dinamismo econômico é desigual e historicamente cíclica (SUDAM, 1967).

A SUDAM (1967) considera que o desenvolvimento de forma homogênea não ocorreu, mas sim de forma desigual, principalmente no que tangencia a questão regional. Neste interim, a denominação dada pela superintendência ao movimento espontâneo de fatores de produção e as chamadas economia de aglomeração e o estabelecimento de uma rede de fluxos provocam reverberações de difícil antecipação dos seus movimentos, dentre eles: o alargamento das disparidades econômicas e sociais, retrocesso de algumas áreas, dinamização de setores, a concentração em determinadas regiões de forças sociais dinâmicas e por outro lado, a formação de pontos de estrangulamento. Para a SUDAM o problema da integração e da ocupação da Amazônia com a economia brasileira é posicionado como permanente no quadro do diagnóstico do seu plano diretor.

Apesar das dificuldades acima relacionadas, a integração do território amazônico está sendo realizado principalmente em quatro frentes: a) a primeira ou a pioneira, caminha seguindo as bacias do Tocantins, Xingú, Tapajós, Madeira e Purús e ao longo dos eixos rodoviários recém abertos da Belém Brasília e da Brasília Acre; b) a segunda frente é constituída pela rota clássica de penetração e conquista do vale. Iniciando-se em Belém, segue em direção ao Baixo Amazonas e partindo de Manaus, em direção do médio e alto Amazonas e de seus principais afluentes; c) a terceira frente está sendo formada na fronteira amazônica não brasileira, partindo dos andes para atingir o estuário central e das Guianas, acompanhando a descida das águas dos rios Jari, Negro, Branco, Trombetas, até o Amapá; d) a quarta frente é de origem endógena, desloca-se internamente à procura de oportunidades, na sua luta para ocupar o inecúmeno, provendo as suas necessidades básicas de sobrevivência através da incursões ao longo dos rios. (SUDAM, 1967, p. 74).

O diagnóstico da Amazônia está associado a condição periférica e replica as condições de subdesenvolvimento entre as regiões em um país. Dentre as características enunciadas pela SUDAM estão a estrutura do balanço de pagamento, pois se limita a exportação de parcelas do que produz e importa o que consome. A pauta exportadora foi caracterizada por produtos primários e a formação de renda da região depende do comércio exterior, demonstrando a sua vulnerabilidade frente as constantes flutuações da economia (SUDAM, 1967).

A regionalização efetuada pela SUDAM restringe o espaço da Amazônia em: espacialmente, composta por uma área dinâmica econômica que interliga Belém à

Brasília, e outra isolada, considerada Amazônia Ocidental e a Amazônia Oriental ou litorânea; demograficamente, composto por áreas povoadas e outras desérticas, distinguindo uma Amazônia ribeirinha e outra mesopotâmica; geopoliticamente que apresenta uma Amazônia central e a outra fronteira ou periférica (SUDAM, 1967).

A identificação da importância da Amazônia para a SUDAM provém de quatro fatores fundamentais. O primeiro é uma importante área de reserva para onde irá se expandir a fronteira econômica. O segundo como fonte de recursos naturais, relacionados a matéria-prima de origem mineral, bens de consumo proveniente da agricultura e da pecuária. O terceiro como mercado consumidor do parque industrial nacional. O quarto como importante espaço para inserção e instalação de contingentes humanos de outras áreas superpovoadas do país (SUDAM, 1967).

A estratégia adotada pela Sudam para o promover o desenvolvimento foi balizado no Primeiro Plano Diretor pelo poder multiplicador da iniciativa privada para gerar novos empregos e renda e combinar fatores produtivos, centralização de recursos financeiros públicos em projetos de infraestrutura, cujo objetivo é reduzir os custos e aumentar a eficiência dos empreendimentos privados. Conforme os empreendimentos privados entrarem em funcionamento o setor público proporcionará investimentos para oferecer melhores condições para os investimentos privados (SUDAM, 1967).

A estratégia da Sudam é fomentar por meio de investimentos setoriais, a tese de desenvolvimento endógena, promovendo a manutenção da dinâmica da capacidade produtiva existente e impedindo a desaceleração dos setores dinâmicos.

3 OS POLOS DE EXPORTAÇÃO DA AMAZÔNIA VERSUS A TIPOLOGIA MULTIESCALAR DO TERRITÓRIO AMAZÔNICO

A terceira fase de políticas para o desenvolvimento regional na Amazônia, ocorreu no governo Fernando Henrique Cardoso, 1994 a 2002, teve como principal estudo para o desenvolvimento *Identificação de oportunidades de investimentos públicos e/ou privados: estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento*, mais conhecido no meio acadêmico como Estudos dos Eixos. A aplicação do documento foi de responsabilidade do consórcio de empresas *Consórcio Brasileira*

formada Booz-Allen & Hamilton do Brasil Consultores Ltda., pela Bechtel International Inc. e pelo Banco ABN Amro S.A., nos anos de 1998/99.

A valorização da infraestrutura econômica, especificamente os transportes, passou a ser a matriz definidora de eixos e suas áreas de influências para o planejamento integrado. Os recursos naturais passaram a posição secundário, dando lugar para a infraestrutura ocupar posição central no processo de dinamização da economia.

Os eixos foram definidos segundo a vertebração logística do Brasil, baseada nos meios de transportes, abrangendo uma área de influências. A estratégia de desenvolvimento deveria levar em conta o processo de integração física como instrumento de desenvolvimento e de integração interna.

Após a definição dos eixos foram formulados os diagnósticos, consistiu no levantamento de problemas existentes e potenciais em infraestrutura econômica, transportes, comunicações e energia. O que gerou um portfólio de investimentos de acordo com a regionalização dos eixos no mapa brasileiro.

Figura 1 – Mapa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento



Fonte: Ablas (2003).

O primeiro eixo foi formado pela Rede Sudeste e os Eixos Sudoeste e Sul, em direção ao Mercosul. O segundo foi constituído pelos Eixos Oeste e Araguaia-

Tocantis. O terceiro pelos dois eixos do Nordeste, o São Francisco e o Transnordestino. O quarto foi formado pela região Amazônica, englobou os eixos Madeira-Amazonas e Arco Norte.

Os projetos do portfólio foram projetados para ter um impacto no crescimento econômico do Brasil. A primeira constatação é a de que eles exercem um efeito desconcentrador presente no conjunto de projetos. Os eixos considerados mais desenvolvidos receberiam menor valor de recursos, como os casos do Eixo Sudoeste e da Rede Sudeste. Os eixos mais favorecidos deveriam ser os que estão na fronteira de expansão, Araguaia – Tocantins e o Oeste (ABLAS, 2002).

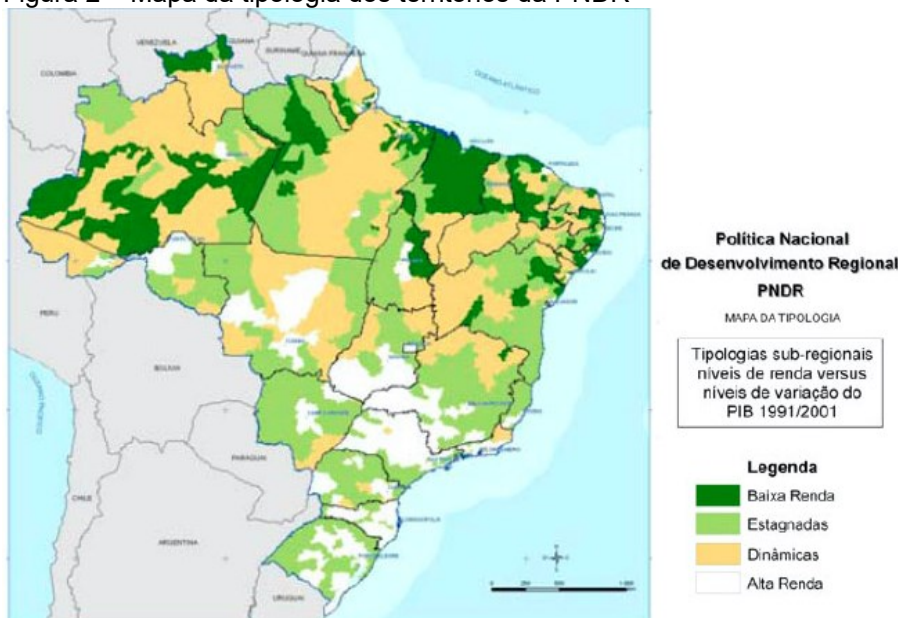
Ablas (2002) considera que a elevada escala em que os estudos dos eixos foram conduzidos, perderam características relevantes dos espaços delimitados pelos eixos e os projetos definidos não viriam maximizar os efeitos de desenvolvimento pretendidos. Os estudos realizados nos setores de transporte, energia e comunicações poderiam ser mais conclusivos se recebessem insumos mais detalhados do processo de caracterização dos eixos se fosse conduzida a uma escala mais próxima da realidade.

A quarta fase de políticas de desenvolvimento regional na Amazônia foi iniciada em 2003, com a primeira versão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). As ações desta política foram direcionadas para políticas sociais, renunciadas pelo lançamento do Programa Fome Zero. Em junho de 2004, a PNDR foi avaliada pelos 21 ministros que compuseram a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Nesse mesmo ano, ela obteve seu mais elevado aval, chancelada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), em reunião com o presidente da República Luís Inácio Lula da Silva. A PNDR foi institucionalizada através do Decreto nº 6.047 de 22 de Fevereiro de 2007, a qual sinalizou lampejos de esperanças para a retomada da questão regional (GALVÃO, 2007).

As diretrizes centrais que orientaram essa política foram o Mapa da Elegibilidade da Política, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) (fonte de financiamento) e um novo modelo de gestão pública, articulado pela promoção do diálogo entre sociedade civil e instituições governamentais. A taxonomia formulada segundo as variáveis rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB *per capita* dos municípios foi método para intervenção dessa

política no território. O resultado foi a identificação de quatro grupos formados por sub-regiões de alta renda, dinâmicas, estagnadas e baixa renda (BRASIL-MI, 2005).

Figura 2 – Mapa da tipologia dos territórios da PNDR



Fonte: BRASIL-MI, 2005.

O quadro de desigualdades e vulnerabilidade social permaneceu entre as regiões Sudeste e Nordeste, conforme podemos observar no mapa anterior, organizado pela tipologia dos municípios da PNDR. Há preponderância de sub-regiões de baixa renda e estagnadas no Nordeste e no Norte, na comparação com a região Sudeste. Diante desse quadro, a PNDR estabeleceu como diretrizes para a sua atuação:

- Participação social e empoderamento de atores nos territórios – o protagonismo compartilhado é uma das premissas estabelecidas pelo novo paradigma de desenvolvimento regional no Brasil, sendo o controle social e a participação coletiva fatores indissociáveis da nova estratégia;
- Integração dos entes governamentais e de atores representativos dos territórios (governos, sociedade civil em geral, iniciativa privada etc.) [...];
- Soluções apropriadas para cada tipo de território – definidas a partir da história, da dinâmica, da realidade, da inserção econômica e social e de outras características regionais. Não existe solução única para o desenvolvimento regional brasileiro (BRASIL-MI, 2010, p. 76/77).

A formação da tipologia territorial da PNDR não se restringiu a identificação de indicadores econômicos diferenciados entre os municípios do Brasil, mas a forma de atuação desta política, com forte ênfase na multiescalaridade do planejamento

de políticas públicas. O conceito de multiescalaridade permite identificar os problemas de acordo com a regionalização estabelecida para o território, ou seja, o planejamento pode ter diferentes recortes, para a região, para a unidade federativa, para a sub-região, para a mesorregião e finalmente para a microrregião. Os desdobramentos desse exercício de planejamento demanda profunda afinidade entre as diferentes instâncias institucionais para o planejamento, governo federal, governo estadual e prefeituras. A matriz que permite que seja consolidada a aplicação desta técnica de planejamento, a multiescalaridade provém da formulação, implementação e avaliação da política pública em conformidade com as escalas de atuação.

A última etapa da atuação da PNDR é o seu desdobramento em planos sub-regionais, permitindo que a suas intencionalidades de desenvolvimento cheguem ao território. A diversidade do território no qual a sub-região engloba permite contornos e desenhos de projetos de acordo com a diversidade cultural, identitária da população e dos processos produtivos. O PAS é a baliza ideológica para os planos sub-regionais para Amazônia, como o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém), o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável para o Arquipélago do Marajó e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu.

A PNDR teve uma segunda versão preparada no âmbito do Ministério de Integração Nacional e a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, em 2012. Essa versão, denominada de PNDR - Fase II teve como o objetivo buscar legitimidade da sociedade civil para a sua implementação, por conta disso foram promovidos fóruns em todas as vinte e sete unidades federativas do Brasil, em nível local, estadual, sendo, finalmente, a última etapa realizada em dezembro de 2012, nível nacional, em Brasília (BRASIL-MI, 2012).

Na nova versão da PNDR foram apresentados aspectos importantes para o desenvolvimento regional. O primeiro eixo foi afinar os espaços elegíveis, em estado de vulnerabilidade socioeconômica, com a formulação de Regiões Programas (RPs) e as Sub-regiões de Planejamento (SRPs) em diversas escalas, objeto de intervenção de programas de acordo com as suas particularidades. O segundo eixo objetivou a legitimação dessa política por intermédio da formação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, constituído pelo presidente do Brasil e

ministros das pastas estratégicas e, como instância executiva, a Câmara de Gestão de Políticas Regionais e Territoriais, composta pelos Secretários Executivos. O seu terceiro eixo foi a tentativa da aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR (BRASIL-MI, 2012).

Na tentativa de compreender o organograma administrativo da PNDR sob esse conceito de multiescalaridade podemos apontar que ela representa a instância superior do planejamento, ou seja, a Política de Estado, moldada segundo alguns critérios metodológicos que definiram a tipologia dos territórios. A etapa seguinte é o direcionamento desta política para as regiões, necessitando de Planos que coincidam com a metodologia aplicada pela PNDR e objetivos e metas segundo as especificidades regionais. A PNDR foi dividida em três planos macrorregionais direcionados às regiões com altos índices de vulnerabilidade econômica e social. Na região Norte, foi instituído o Plano Amazônia Sustentável (PAS), elaborado junto com o Ministério do Meio Ambiente. Para a região Nordeste, foi proposto o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE). E, por fim, para a região Centro-Oeste, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO).

Em conjunto com a formulação do PAS foi criada o Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAM). A intencionalidade do governo ao formular o PAS e o PPCDAM foi derivada da percepção de que as variáveis sociais e ambientais foram marginalizadas pelos programas anteriores e que são evidenciadas no diagnóstico como resultantes das assimetrias territoriais.

O PAS foi formulado pelo Termo de Cooperação em 2003 entre o presidente e os governadores dos estados da região, balizado por um diagnóstico abrangente, e com a participação de consultas públicas com mais de cinco mil representantes. A inserção da variável ambiental nos conteúdos do Plano Plurianual do governo federal (PPA) para a Região Amazônia e a partir do documento “Amazônia Sustentável – Diretrizes e Prioridades do Ministério do Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Brasileira” formatou uma nova percepção de desenvolvimento regional, legitimada pela participação para reunião realizada em maio de 2003, em Rio Branco, no Acre, contou com a participação ministros, secretários-executivos, representantes de entidades empresariais,

organismos internacionais, movimentos sociais e organizações não-governamentais (BRASIL-PAS, 2008).

Segundo o diagnóstico do PAS os modelos de ocupação territorial e as formas de apropriação dos recursos naturais na Amazônia remetem às formas de exclusão social, concentração de renda, conflitos pelo assentamento na terra, exploração deletéria dos recursos naturais, sem respaldo de agências reguladoras de preservação do meio ambiente, e com violação de direitos humanos (BRASIL-PAS, 2008).

Outro efeito do processo de modernização ocorrida na Amazônia foi em decorrência da polarização urbana criada em capitais dos estados. A urbanização acelerada gerou efeitos de desigualdades no processo de acesso à rede de serviços básicos dos municípios para a população e o fenômeno de polarização urbana em Belém, Manaus, São Luís e Cuiabá, em relação as cidades médias como Santarém, Marabá, Rondonópolis e Ju-Paraná (BRASIL-PAS, 2008).

A urbanização acelerada, associada às deficiências das políticas públicas e dos investimentos relativos à ocupação do solo urbano, abastecimento de água, saneamento básico, gerenciamento de resíduos sólidos e geração de emprego, colocou milhões de pessoas em habitações insalubres, tanto nas áreas metropolitanas, quanto nas cidades e vilas do interior. Nesse aspecto, convém ressaltar que, em geral, a salubridade – refletida pela mortalidade infantil e pela esperança de vida – é maior nas áreas rurais ou nas áreas mais remotas, onde há maior acesso a alimentos e água, e menor nível de contaminação, embora os serviços de saúde sejam menos acessíveis (BRASIL-PAS, 2008, p. 24).

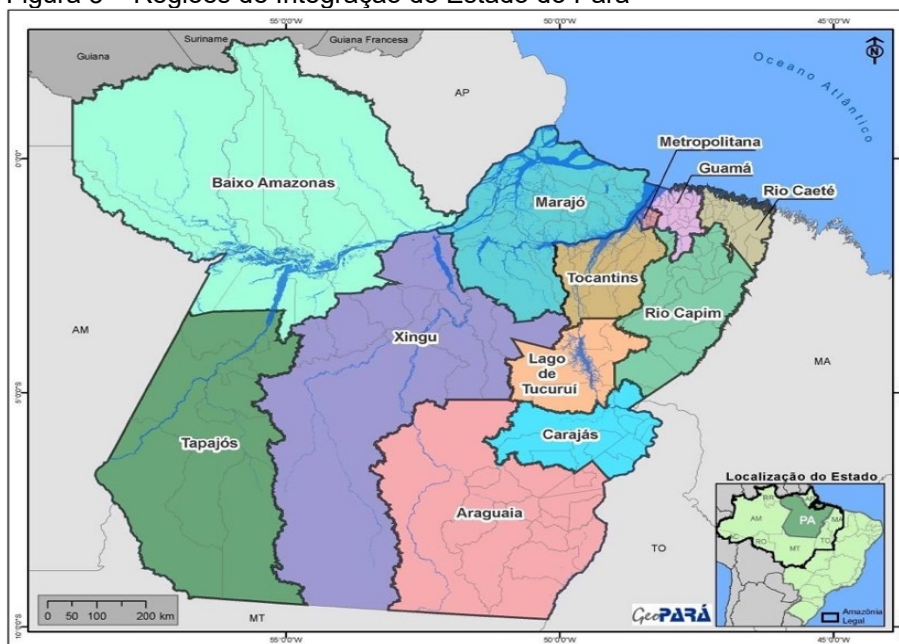
Segundo o PAS (2008) as diretrizes estratégicas para promoção do desenvolvimento da Amazônia brasileira, estão organizadas em quatro eixos temáticos. São eles: (i) Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental, (ii) Produção Sustentável com Inovação e Competitividade, (iii) Infra-Estrutura para o Desenvolvimento e (iv) Inclusão Social e Cidadania.

Apesar de cada eixo ter objetivos relacionados a setores da sociedade, combinam em serem fomentados por alguns critérios concebidos pelo PAS. A valorização da diversidade sociocultural e ambiental da Amazônia, em paralelo com a governança do Estado na ocupação territorial e uso de recursos naturais com enfoque para atendimento das populações locais foram gestados como matrizes centrais deste plano. A partir dessas matrizes deslocar a intencionalidade da política

pública para a sua implementação pelas vias: a) da promoção do diálogo para o planejamento de políticas públicas entre as esferas do governo federal, estadual e municipal; b) assegurar a defesa dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais da Amazônia e valorização cultural das populações ribeirinhas, extrativistas, povos indígenas, quilombolas; c) combater o desmatamento ilegal e impedindo o uso do solo de forma depreciativa, a exemplo das atividades agropecuárias; d) fomentar o diálogo entre atores sociais e representantes de instituições de fomento ao desenvolvimento, permitindo gestar uma gestão participativa da população na formação de agendas de políticas públicas para o seu território (BRASIL-PAS, 2008, p. 58).

O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável é uma ação conjunta dos governos federal e estadual de cada unidade federativa da Amazônia, como forma de aplicar a descentralização de políticas públicas. No Pará foi organizado as regiões de integração divididas em Rio Caeté, Guamã, Metropolitana, Marajó, Tocantins, Rio Capim, Lago de Tucuruí, Carajás, Araguaia, Xingu, Tapajós e Baixo Amazonas, totalizando doze sub-regiões. A implementação de planos de desenvolvimento foi realizada com base nas potencialidades locais, por meio do Planejamento Territorial Participativo (PTP), no qual foram promovidos debates com a sociedade local para formulação da agenda de políticas públicas.

Figura 3 – Regiões de Integração do Estado do Pará



Fonte: BRASIL-PDRS, 2010. Elaboração: SEIR/Geopará, 2009.

O exemplo utilizado para dimensionar o campo de atuação deste plano foi a região de integração do Xingu. A base metodológica de atuação do PDRS é o diálogo com a sociedade local, no qual foi encaminhada a proposta de formulação dessa política pública em forma de consulta públicas das demandas da população de Altamira, Uruará e Senador José Portírio. O objetivo da metodologia aplicada pelo PDRS foi articular o planejamento estatal em três instâncias de governo, o federal, estadual e local. Há a tentativa de articular o PDRS com os Planos Plurianuais do estado do Pará e dos municípios (BRASIL-PDRS, 2010).

A sub-região do Xingu é formada pelos municípios de Altamira, Anapu, Brasil Novo, Gurupá, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto do Moz, Senador José Portirio, Uruará, Vitória do Xingú. Essa região possui uma particularidade, foi alvo de projetos da Sudam, nos governos militares, como povoamento dirigido pelo INCRA no início da década de 1970, com a construção da BR-230, a rodovia Transamazônica. Porém, há uma grande massa da população em situação de vulnerabilidade social, o que identifica forte assimetria social (BRASIL-PDRS, 2010).

As diretrizes de ações do PDRS do Xingu estão organizadas por ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; infraestrutura para o desenvolvimento; fomento às atividades produtivas sustentáveis; inclusão social e cidadania e modelo de gestão (BRASIL-PDRS, 2010).

Os objetivos do plano são: 1) Planejamento e ordenamento territorial e ambiental articulados por uma política setorial; 2) atividades econômicas balizadas pelo uso sustentável dos recursos naturais e inclusão equitativa de indivíduos, embasados pela pesquisa e desenvolvimento ciência e tecnologia; 3) Implantação de obras de infraestrutura nos setores energia, transporte, comunicações, saneamento e armazenamento e processamento; 4) Políticas públicas para a inclusão social, por meio de concessão de educação, saúde, segurança e previdência social que incentivem a participação de gestão das políticas públicas; 5) Implantação do modelo de gestão e aproximar as relações institucionais para incorporar no planejamento a participação popular; 6) Criação e fortalecimento de instituições de desenvolvimento regional; 7) Mapear conflitos sociais e o formular agendas emergenciais; 8) Incorporar ações e prioridades identificadas no âmbito do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS do Território da Transamazônica, 2006) (BRASIL-PDRS, 2010).

Os eixos do PDRS possuem uma função estratégica no planejamento, que seja de orientar os projetos propostos pelo PAS e seguindo o critério de tipologia de divisão territorial da PNDR. O modelo de gestão o PDRS organizou uma estrutura composta por diversos segmentos sociais da população na formulação e implementação dos projetos no território. A democratização de participação nos processos deliberativos de agenda de políticas públicas perpassar pelo fortalecimento da gestão local e territorial na região e integrar a cooperação técnica e a gestão compartilhada de políticas públicas nas três esferas de governo, com base nos instrumentos existentes (ZEE, Plano da BR-163 Sustentável, planos diretores municipais, estudos de impacto ambiental, cenários, PPA estadual, UC criadas e propostas), e efetivar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas na região (BRASIL-PDRS, 2010).

Quadro 2 – Os eixos do PAS e PDRS para o desenvolvimento da Amazônia

Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental		
	PAS	PDRS – Projetos dos eixos
Meta do eixo	A organização territorial contempla a distribuição populacional, as atividades produtivas, a delimitação dos territórios indígenas e de povos tradicionais, e áreas de conservação no território. Na Amazônia a problemática dos conflitos sociais tem dado a tônica das disputas de terras.	
Objetivos do eixo	Combater o desmatamento ilegal; Conservar ecossistemas originais e uso sustentável de recursos naturais; Promover a ocupação territorial por meio da governabilidade e uso de recursos naturais; Conceder direitos às demandas dos povos e comunidades tradicionais ribeirinhos, extrativistas, povos indígenas, quilombolas, cuja representatividade deve ser expressada por direitos para integração cultural; Integrar as iniciativas de ordenamento e planejamento territorial, nos níveis local e regional com outros instrumentos de promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia (Fundo Amazônia, Agenda 2030); Formulação de instrumentos de ordenamento fundiário e resolução dos conflitos sociais e pressão sobre os recursos naturais da Amazônia.	O projeto de implantação do Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE) do oeste do Pará, como forma de ocupação e uso da terra. Essa alternativa assegurar os direitos territoriais dos povos e das comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas.
Produção sustentável com inovação e competitividade		
	PAS – PNDR	PDRS – Projetos dos eixos
Meta do eixo	Propôs formular diretrizes que combinem instrumentos para transformação das bases produtivas da Região Amazônica e o uso sustentável dos recursos naturais, para redução das desigualdades sociais e regionais.	Potencializar a economia local, realizada pelo incentivo à cadeia produtiva do cacau, a produção e processamento de grãos, a indústria frigorífica, o setor da pesca e aquicultura, setor florestal

Objetivos do eixo	Estruturar cadeias produtivas; a geração de tecnologias inovadoras; biodiversidade e conhecimentos das populações tradicionais; a produção familiar e comunitária; a manutenção de serviços ambientais prestados pelos biomas existentes na Amazônia Legal; a cooperação e a integração econômica entre os entes federativos da região e entre os países integrantes do Tratado de Cooperação Amazônica.	estimulado pela extração de madeira por meio de manejos em unidades de conservação sustentável. A atividade mineral é um dos destaques da sub-região do Xingu, por estar próxima de reservas minerais, como Carajás e Tapajós, tendo como disponibilidade energética proporcionada por Belo Monte
Infra-estrutura para o desenvolvimento sustentável		
Meta do eixo	PAS – PNDR	PDRS – Projetos dos eixos
Objetivos do eixo	Planejamento da infraestrutura para transformação e modernização da estrutura produtiva regional	Partiu dos investimentos destinados pelo PAC 2 do governo federal, nos governos Lula e Dilma, como disparadores para dinamizar a economia local e regional. Os projetos propostos foram: a) pavimentação da rodovia Transamazônica no trecho de Itaituba a Marabá; b) construção da UHE Belo Monte; c) pavimentação da rodovia BR-422 no trecho entre Novo Repartimento e Tucuruí e as pavimentações da PA-167, desde o entroncamento com a BR-230 até a sede de Senador José Porfírio e a Porto de Moz e da PA-370, ligando Medicilândia a Pacoval, acesso para Santarém linha de transmissão Tucuruí, Altamira, Macapá e Manaus; d) melhoria da conexão da ferrovia Estrada Ferro Carajás, que liga Marabá com o Porto de Itaquí (MA), conexão da ferrovia Norte-Sul em Acailândia (MA) ou Aguiarnópolis (TO) com o Centro Sul do país
Objetivos do eixo	Ampliação e a modernização da infraestrutura regional; planejamento estratégico nos setores de infraestrutura, incorporando análises dos custos e benefícios sociais, econômicos e ambientais dos empreendimentos; implementar ações preventivas e mitigadoras de impactos sociais e ambientais negativos, nas áreas de influência direta e indireta de obras de infraestrutura; a alocação de investimentos em regiões consolidadas ou em processo de consolidação; aumentar a cooperação com países amazônicos vizinhos, no caso de obras com potenciais impactos que extrapolem as fronteiras nacionais; aprimorar mecanismos de transparência e participação social na tomada de decisões.	
Inclusão social e cidadania		
Meta do eixo	PAS – PNDR	PDRS – Projetos dos eixos
Objetivos do eixo	democratização da igualdade das populações amazônicas nas áreas de educação, saúde, saneamento básico, segurança pública, previdência e assistência social, cultura e gênero	
Objetivos do eixo	Educação - ações estão direcionadas a diversos níveis e modalidades de formação: educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), superior, profissional e tecnológica, do campo, indígena, ambiental, especial e a alfabetização, e Educação de Jovens e Adultos (EJA); Saúde - Ministério da Saúde lançou o Plano de Qualificação da Atenção à Saúde na Amazônia Legal (Plano Saúde Amazônia), com o objetivo de “promover a construção e implementação de projetos e ações integradas; Serviços de saneamento básico na Região Amazônica, levando em conta as especificidades das áreas urbanas e rurais; Segurança pública - De forma articulada à Política Nacional de Segurança Pública; Assistência Social - fortalecer o Sistema Único de Assistência Social (Suas), articulação entre	A distribuição de direitos universais como educação, saúde, saneamento básico, habitação, segurança e combate à pobreza, a população em estado de vulnerabilidade econômica e social, como os agricultores familiares, populações ribeirinhas, indígenas. A questão de gênero e étnico-racial são prioritários no PDRS

<p>programas de assistência social e iniciativas voltadas ao fortalecimento da segurança alimentar e nutricional, ações integradas em seguridade social e geração de renda em terras indígenas e comunidades de populações tradicionais; Valorização da diversidade cultural - valorizar as identidades e as expressões culturais dos povos da Amazônia, programas de pesquisa e de preservação do patrimônio histórico e cultural, regionalizado sobre a diversidade cultural nos programas de ensino, em todos os níveis de formação; Políticas de igualdade de gênero - enfrentamento das desigualdades de gênero e a construção de relações mais igualitárias e solidárias entre mulheres e homens constitui uma diretriz transversal que deve permear as ações das mais diversas áreas temáticas.</p>	
--	--

Fonte: BRASIL-PAS, 2008. BRASIL-PDRS, 2010. Elaborado pelo autor.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória de políticas de desenvolvimento regional para a Amazônia é longa, o que demonstra que o planejamento esteve de forma atuante em quase todo o período 1950 a 2015, projetando programas e planos para a modernização dessa região. Foi adotado como opção neste artigo direcionar a discussão deste objeto sob um enfoque analítico, o do balanço sobre a regionalização adotada em cada fase para formular as ações e implementá-las.

Um primeiro movimento analítico que antecedeu os objetivos propostos nessa comunicação, foi compreender como os planos, programas, estudo e políticadimensionaram o espaço da região Amazônia para formulação de políticas para o desenvolvimento. Nos documentos da SPVEA *Concepção Preliminar da Valorização Econômica da Amazônia* e o *Primeiro Plano Quinquenala* regionalização foi o critério utilizado para o zoneamento para compreender as especificidades dos problemas territoriais e organizar os projetos de acordo com os temas setoriais.

Na SUDAM, o documento *Operação Amazônia* a regionalização do espaço da Amazônia foi identificada sob o critério de áreas de valorização econômica, abordando como centrais as áreas litorâneas e as capitais e zonas metropolitanas. Mas, foi pelo *I Plano Diretor* da SUDAM que o formato de regionalização em polos foi priorizado pelos incentivos fiscais do Fundo de Financiamento da Amazônia (FINAM), restringiu o espaço da Amazônia em áreas dinâmicas, tendo como

epicentro Belém e sua conexão, via eixo de infraestrutura, à Brasília, e áreas isoladas consideradas por sub-regiões pouco povoadas e um perímetro que foi considerada área de fronteira e periférica.

A regionalização do espaço realizada pelo estudo dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* pode ser considerado como resultado da formação dos polos de exportação criados pela SUDAM, dando prioridade a localidades produtoras de extração de matérias-primas, com dinamismo econômico e com forte ligação infraestrutura para exportação.

Em 2003, a PNDR em conjunto com os seus planos macrorregionais e sub-regionais remodelaram a percepção da regionalização dos polos de exportação, considerando em sua tipologia critérios econômicos, rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita dos municípios, para dimensionar e identificar os territórios em vulnerabilidade socioeconômica. Outro critério metodológico em sua formatação da regionalização dos territórios foi a multiescalaridade em seu planejamento de políticas públicas, o que permitiu o diálogo entre as diferentes instâncias institucionais e fortalecer o enfoque do diagnóstico e prognóstico para o desenvolvimento territorial. Portanto, a PNDR promoveu o planejamento sob o enfoque de territórios e de municípios, o que colaborou para a inflexão do padrão de organização dos planos e estudos anteriores de priorizar faixas, zonas e áreas dinâmicas em detrimento das em estado de vulnerabilidade econômica e social.

O conceito de desenvolvimento nessas experiências pode ser revisitado sob diferentes ângulos analíticos. Nos planos *Concepção Preliminar da Valorização Econômica da Amazônia* e o *Primeiro Plano Quinquenal da SPVEA* o problema principal detectado foi a ausência do mercado interno e baixa densidade populacional na Amazônia, o que limitou na agenda destes planos o tema da concessão de estímulos para ocupação por intermédio da agricultura, por meio de um sistema de crédito agrícola e o concedeu a população para sua fixação na terra. Os estímulos provocados pelo financiamento da SPVEA foram direcionados para as suas principais matérias-primas, juta e borracha, com a promessa de encadeamento com a indústria leve. Os projetos para a área social se limitaram a compreender que a saúde poderia ser relacionada a questão de subnutrição, problemas fitossanitários e prevenção de doenças epidêmicas. Os projetos da educação foram direcionados

para o treinamento de mão de obra qualificada para ocupar os postos de trabalhos que estavam surgindo conforme ocorriam a urbanização nos centros.

Para a SUDAM o processo de desenvolvimento na Amazônia deveria ter como foco principal o estímulo à iniciativa privada por meio de investimentos em projetos de infraestrutura para fortalecer o mercado interno. A perspectiva teórica adotada pela superintendência referida foi a da tese do desenvolvimento setorial, cuja sua prioridade foi apostar no desenvolvimento endógeno para o fortalecimento de setores dinâmicos da economia, balizadas pela produção em infraestrutura e matérias-primas.

O *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* priorizou fortalecer os eixos produtivos ou polos exportadores do Brasil por meio de incentivos aos investidores estrangeiros, desconsiderou completamente o diagnóstico presente no planejamento, como uma importante etapa para formulação de projetos e descaracterizou a política de desenvolvimento regional, ao considerar somente os polos e não as regiões e os seus problemas específicos.

Somente na PNDR que a concepção de desenvolvimento ganhou novos contornos, indo além da questão da produtividade e dinamização de pontos selecionados pelos investimentos do governo federal para extração de minérios e cultivo da agropecuária para exportação. Foi priorizada a sustentabilidade do meio ambiente e a área social como matrizes para formulação das ações dos *Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia*, *Plano Amazônia Sustentável* e *Plano Desenvolvimento Regional Sustentável*. Os eixos de ordenamento territorial, produção e inclusão social adotaram em todos os seus projetos a questão ambiental como uma matriz. A concepção dos projetos foi modelada a partir dessa matriz, de preservação do meio ambiente, combinada a da territorialidade, que significa abertura de diálogo das instâncias institucionais do governo com a população, permitindo a adesão de demandas específicas da população, de acordo com os critérios étnico racial e identidade cultural, aliado a gestão territorial produtiva na terra.

A estrutura institucional da PNDR pode ser compreendida como uma política que manifesta a sua intencionalidade em parâmetros para o desenvolvimento sob o binômio sustentabilidade e equidade social, com forte interface as particularidades do território. Por conta dessa percepção apurada de que há desigualdades intra-

regionais e territoriais, os seus Planos podem ser considerados táticos para implantar as diretrizes gerais do desenvolvimento da PNDR em formato de programas para a região amazônica. O PAS concilia essa função, concomitantemente é posicionado para direcionar projetos convergentes com as problemáticas territoriais pelos seus planos sub-regionais. A regionalização do estado do Pará em doze regiões de integração pela PDRS ilustra essa abordagem, de que para a política ter eficiência deve estar próxima às necessidades invocadas pelas demandas populacionais. No caso da Amazônia essas demandas, das populações tradicionais ribeirinhos, extrativistas, povos indígenas e quilombolas, possuem diversidade e não se limita a questão distributiva de renda, se estende a do reconhecimento por direitos políticos e valorização da sua cultura.

Porém, mesmo avançado no discurso institucional e na formulação das políticas públicas nos governos Lula e Rousseff, a implementação desses planos sofreu problemas. A ausência do pacto federativo, no qual foi buscado pela PNDR ao formular conferências estaduais e a nacional, não criou legitimidade dentro da arena política da Câmara dos Deputados e no Senado na primeira gestão do governo Dilma Rousseff.

Outro revés da PNDR foi a não aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), proposto como parte da Reforma Tributária em 2003/2004 no Congresso Nacional. A PNDR continuou dependente das fontes de recursos dos Fundos Constitucionais, estabelecidos pela Constituição de 1988. Por conta disso, as suas metas nos setores de infraestrutura econômica; inovação; capacitação de recursos humanos; assistência técnica, apresentadas em seu plano e entendidas como vitais à transformação das dinâmicas regionais não tiveram o respaldo de um fundo de financiamento específico (BRASIL-MI, 2012).

A PNDR e os seus planos macrorregionais PAS e os sub-regionais PDRS para Amazônia propuseram um novo horizonte para implementação de políticas públicas, balizadas pelas questões antes marginalizadas, como meio ambiente, a equidade social e as territorialidades que formam a região, de modo que avançaram em relação aos programas e planos propostos anteriormente pela SPVEA e SUDAM, pautados pela ocupação da terra pela agricultura modelada para a exportação e nichos extração de minérios para exportação, pouco contribuíram para a dimensão de preservação do meio ambiente e equidade social.

REFERÊNCIAS

ABLAS, Luiz. O “estudo dos eixos” como instrumento de planejamento regional. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio, GALVÃO, Antônio (orgs). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Unesp/Anpur, 2003.

BRASIL. Ministério de Integração Nacional; Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, ago., 2005.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Amazônia Sustentável**. Brasília: BRASIL/MI/MMA, 2008.

_____. **O plano de desenvolvimento regional sustentável Xingu**. Brasília, 2010.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. (1988). Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. **Revista Estudos avançados**, v. 26, n. 75, 2012.

SPVEA. SUPERINTENDÊNCIA DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA. **Perspectiva do Primeiro Plano Quinquenal e concepção preliminar da valorização econômica da Amazônia**. Belém, Pará, 1954.

_____. **Primeiro Plano Quinquenal**. Belém, Pará, 1955.

SUDAM. **Operação Amazônia: Coletânea de várias publicações**. Belém: SUDAM, 1966.

_____. **I Plano Diretor: Triênio 1968/1970**. Belém: SUDAM, 1967. v. 2.

Artigo recebido em: 15/12/2019

Artigo aprovado em: 18/02/2020

Artigo publicado em: 02/03/2020