

SOBRE EXPECTATIVAS E FRUSTRAÇÕES: UMA INTERPRETAÇÃO DA GOVERNANÇA DO PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

João Mendes da Rocha Neto¹

A questão das desigualdades regionais é histórica e com raízes estruturais no Brasil. As políticas de desenvolvimento regional, desde o século XX, alternam seu espaço de visibilidade na agenda dos governos. No caso da Amazônia especificamente, a atuação do Estado brasileiro se deu de forma experimental, resultando em um processo de desenvolvimento problemático que, apesar das potencialidades existentes, configurou um quadro socioeconômico marcado pela exclusão de grandes contingentes populacionais e uma economia bastante incipiente. Alternaram-se paradigmas, mas nenhum deles teve potência nem organicidade para mudar o cenário, tampouco promover uma atuação coordenada em torno de um projeto sustentável para a região. Dessa forma, este artigo pretende fazer uma discussão sobre a governança para o desenvolvimento regional, com base no Plano de Desenvolvimento Regional da Amazônia (PRDA), elaborado em 2019 pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. A reflexão partiu da revisão bibliográfica e se deteve na leitura do plano. A consulta documental no acervo de órgãos governamentais e instituições da sociedade civil, complementada pelo levantamento de dados e informações, possibilitou interpretações sobre a governança do plano e os desafios para sua implementação. O estudo concluiu que, apesar do esforço registrado no plano, há um conjunto de fatores de ordem política, econômica e social, que se somam à dimensão institucional, que se constituem em questões que podem ter reflexos à consecução daquilo que o PRDA recepcionou como estratégia para o desenvolvimento da Amazônia.

Palavras-chave: governança; desenvolvimento regional; planejamento regional; Amazônia; Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia.

ON EXPECTATIONS AND FRUSTRATIONS: AN INTERPRETATION OF THE GOVERNANCE OF THE AMAZON REGIONAL DEVELOPMENT PLAN

The issue of regional inequalities is historical and has structural roots in Brazil. Since the 20th century, regional development policies have changed their visibility on the government's agenda. Specifically in the case of the Amazon, the Brazilian State's measures towards this region were experimental, resulting in a problematic development process that, despite the existing potential, led to a socioeconomic framework marked by the exclusion of large population groups and incipient economy. There were paradigm shifts, but none of them had the power or organicity to change the scenario, nor to promote coordinated actions around a sustainable project for the region. Thus, this article aims to discuss governance for regional development, based on the Regional Development Plan for the Amazon (Plano de Desenvolvimento Regional da Amazônia – PRDA), prepared in 2019 by the Superintendency for the Development of the Amazon. Our discussion departs from literature review and analysis of the Regional Development Plan, combined with analysis of documents

1. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB) na área de políticas públicas; especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia em exercício no Ministério do Desenvolvimento Regional; e doutor em administração pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Realizou estágio pós-doutoral no Centro de Gestão e Ordenamento do Território da Universidade de Coimbra. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-2306-992X>>. E-mail: <jmdrn@uol.com.br>.

from government agencies and civil society institutions, which allowed interpretations about the governance proposed by of the plan and the challenges for its implementation. The study concluded that, despite the measures ensured by the plan, there is a set of political, economic and social factors, additionally to the institutional dimension, that may have consequences for the achievement of what the PRDA received as strategy for the development of the Amazon

Keywords: governance; regional development; regional planning; Amazon; Regional Development Plan for the Amazon.

SOBRE EXPECTATIVAS Y FRUSTRACIONES: UNA INTERPRETACIÓN DE LA GOBERNANZA DEL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL DE AMAZONÍA

El tema de las desigualdades regionales es histórico y tiene raíces estructurales en Brasil. Desde el siglo XX, las políticas de desarrollo regional han cambiado su visibilidad en la agenda del gobierno. En el caso de la Amazonía específicamente, la acción del Estado brasileño se desarrolló de manera experimental, resultando en un proceso de desarrollo problemático que, a pesar del potencial existente, configuró un marco socioeconómico, marcado por la exclusión de grandes grupos poblacionales y economía incipiente. Se alternaron paradigmas, pero ninguno tenía el poder u organicidad para cambiar el escenario, ni para promover acciones coordinadas en torno a un proyecto sustentable para la región. Así, este artículo pretende discutir la gobernanza para el desarrollo regional, con base en el Plan de Desarrollo Regional para la Amazonía (Plano de Desenvolvimento Regional da Amazônia – PRDA), elaborado en 2019 por la Superintendencia para el Desarrollo de la Amazonía. La reflexión partió de la revisión bibliográfica y se centró en la lectura del plan. Consulta documental en la recopilación de organismos gubernamentales e instituciones de la sociedad civil, complementada con levantamiento de datos e información, que permitió interpretaciones sobre la gobernanza del plan y los desafíos para su implementación. El estudio concluyó que, a pesar del esfuerzo registrado en el plan, existe un conjunto de factores políticos, económicos y sociales, que se suman a la dimensión institucional, los cuales constituyen temas que pueden tener consecuencias para el logro de lo que el PRDA recibió como estrategia para el desarrollo de la Amazonía.

Palabras clave: gobernanza; desarrollo regional; planificación regional; Amazonía; Plan de Desarrollo Regional para la Amazonía.

JEL: O13; R58.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm27art10>

Data de envio do artigo: 24/7/2021. Data de aceite: 15/9/2021.

1 INTRODUÇÃO

O histórico modelo de desenvolvimento do Brasil alimentou o fenômeno das desigualdades sociais e também das regiões. Isso se evidencia por um conjunto de insuficiências que vão desde o capital social até a infraestrutura, que cinde o país cindido e posiciona sua porção setentrional em clara desvantagem em relação à parte meridional.

A Amazônia, juntamente com o Nordeste, integra esse conjunto regional com marcas de pobreza e subdesenvolvimento, apesar de registros históricos relevantes

demonstrarem ciclos de desenvolvimento pontuais, desde o Brasil colônia até a contemporaneidade. No entanto, o que tem caracterizado essa trajetória da região, sobretudo nos últimos anos, é o dilema de equilibrar o seu desenvolvimento de forma integrada à perspectiva da sustentabilidade ambiental, encontrando um modelo de coexistência.

Os ciclos mencionados tiveram no Estado brasileiro seu principal patrocinador e produziram uma visão ambígua do desenvolvimento, que ainda perpetua, de um lado, a ausência do poder público na resolução de problemas estruturais e, de outro, a apropriação dos recursos por grandes agentes econômicos, os quais se somam às redes ilegais de exploração dos recursos naturais.

Assim, percebe-se que o problema central no desenvolvimento da Amazônia é a ausência de uma estratégia de longo prazo e uma frágil institucionalidade, que passou por momentos de maior visibilidade, mas na maior parte do tempo foi completamente esvaziada, tendo como maior exemplo a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), instituição responsável pelo planejamento da região.

Este artigo se debruça sobre o mais recente instrumento de planejamento para a região, o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), elaborado em 2019 pela Sudam, com a participação dos governos estaduais e da sociedade civil, e encaminhado ao Congresso Nacional, atendendo à legislação. Assim, o objetivo desta discussão é refletir sobre a governança proposta no PRDA, tomando por base a categorização feita por Buta e Teixeira (2020), entendendo que o arranjo para a implementação do plano se estrutura em um complexo ambiente institucional. A destacar que o PRDA reserva espaço na proposição de estratégias de governança horizontais e verticais e reconhece a importância desse diálogo, de forma permanente.

O percurso metodológico encontra suporte no debate teórico sobre desenvolvimento regional e planejamento territorial, com ênfase nos aspectos de governança, além de buscar obras que tratam da trajetória das ações do Estado brasileiro na Amazônia e das instituições, até chegar à Sudam. Esse arcabouço se complementa com uma análise documental e coleta de dados, com especial ênfase ao PRDA, que possibilitou as reflexões apresentadas, centradas na governança do plano e em seus desafios. O debate não tem um final, mas algumas reflexões que indicam novas questões para uma agenda de pesquisa sobre a desigualdade regional na Amazônia e seu espaço na agenda de políticas públicas.

2 AS POLÍTICAS DE RECORTE ESPACIAL E A NECESSIDADE DE GOVERNANÇA

A utilização de recortes espaciais como instrumento de intervenção do Estado tem sido recorrente em diversas partes do mundo e em diferentes escalas geográficas voltadas para as políticas públicas e para o planejamento regional.

O histórico de experiências que utilizam regiões como foco de políticas é vasto, e aponta para uma considerável gama de abordagens e formas de o Estado operar a partir das realidades encontradas nessas áreas, com vistas ao enfrentamento de seus problemas. Nesse sentido, Bezzi (2001) aponta que o Estado é o sujeito do planejamento regional, uma vez que ele dispõe sobre o modelo de desenvolvimento a ser adotado, conjuntamente com os agentes sociais e econômicos.

A fim de enriquecer essa etapa do debate, que focaliza a intervenção governamental e seus efeitos no território, é importante destacar também a contribuição de Mueller (1982), ao distinguir formas de ação do Estado por meio de suas políticas públicas, e como essas políticas podem se expressar no espaço.

Em linhas gerais, a intervenção pública se organiza em torno de duas lógicas – a lógica territorial e a lógica setorial –, cada uma com uma racionalidade própria. Através da lógica territorial, o sistema social a ser regulado pela ação do Estado é uma circunscrição espacial (seja uma unidade político-administrativa como um município, estado ou região), uma zona com *status* particular (como a floresta) ou também um componente territorial de uma política global (como a de descentralização). Através da lógica setorial, o Estado procura regular a reprodução de uma entidade mais abstrata constituída por um domínio de atividade delimitado verticalmente (como indústria, saúde, agricultura) (Mueller, 1982, p. 166).

A contribuição do autor possibilita observar que, frequentemente, as duas lógicas se tocam, uma vez que existem políticas públicas setoriais com endereçamento específico para espaços qualificados baseadas em critérios de ordem técnica, o que permite distintas regionalizações e incidências espaciais das ações estatais.

Ainda sobre a diversidade de recortes regionais das ações governamentais setoriais, é possível encontrar na contribuição de Limonad (2004) aspectos que reforçam o caráter instrumental que os espaços geográficos adquirem nas políticas públicas, ao dizer que as regionalizações das políticas visam ao atendimento dos problemas que desejam enfrentar. A partir dos seus instrumentos, podem existir diversas regionalizações para um mesmo espaço, ou seja, políticas setoriais agindo em uma mesma região a partir de distintas lógicas, o que corrobora a visão de Mueller (1982).

Fazendo contraponto, Araújo (2000, p. 57) qualifica as políticas setoriais como “a-territoriais” e traz luzes ao caso do Brasil, salientando que “o essencial das políticas públicas [no Brasil] se define e executa no corte macroeconômico e setorial (ambos a-espaciais)”, e comenta que tal fato se reforça pela natureza compensatória e acessória das políticas de desenvolvimento regional, tratadas nos últimos anos a reboque das políticas econômicas e de algumas iniciativas especializadas.

Essa lógica fortalece vinculações territoriais segmentadas, considerando o atendimento de demandas de grupos específicos, obscurecendo o caráter

complexo e intersetorial de alguns temas, resultando, também, na fragilização da dimensão territorial nas políticas públicas, mas não lhe retira por completo tal perspectiva. Sobre esse aspecto, Bandeira (2007, p. 207) destaca:

[o] modelo de planejamento e gestão do território deve dispor de mecanismos que promovam a articulação de ações dentro de um mesmo nível de governo. Ou seja, que assegurem uma coordenação “horizontal” entre as ações de diferentes órgãos de uma mesma instância federativa que incidam sobre uma determinada porção do território. Essa articulação é dificultada pela própria estrutura “setorializada” da administração pública brasileira e pelas diferentes regionalizações operacionais utilizadas pelos vários órgãos setoriais.

Apesar dos pontos divergentes, existem aspectos que aproximam as análises dos autores no sentido de evidenciar o espaço como recurso de planejamento nas diferentes estratégias das agências governamentais e de suas políticas públicas, que variam de acordo com o tamanho e a intensidade da questão a ser enfrentada, bem como de sua relevância na agenda de políticas.

Adicione-se a isso a visibilidade que tais temas possuem perante a opinião pública, além, é claro, dos atores que disputam espaço, a partir de suas posições de poder. Entendimento complementado por Henri Lefebvre, citado por Soja (1993, p. 145), ao dizer que “o espaço (...) sempre foi político e estratégico”, o que requer das políticas públicas territoriais a visão de complexidade que integra agendas diversas e interesses, em um jogo que não acaba nunca.

O processo de planejar não é garantia de desenvolvimento para as regiões, pois existe um conjunto de condições internas que devem ser satisfeitas, além de complexos fatores externos de ordem econômica, social, política e, sobretudo, institucional, os quais podem se constituir em obstáculos no alcance dos objetivos propostos. Fatores que, no caso brasileiro, colocam a governança territorial e as relações federativas no centro do debate da agenda do desenvolvimento regional, principalmente quando se fala de cooperação para alcançar resultados.

Esse contexto institucional abre espaço para a discussão sobre a governança multinível, que pode se apresentar sob formas diferenciadas, conforme evidenciado por Maggetti e Trein (2019), que realizam uma ampla revisão dessas distinções a partir de autores consagrados no tema. Há de se destacar que Maggetti e Trein (2019) assinalam uma dessas facetas da governança multinível a partir de relação federativas e da descentralização de políticas públicas, entendendo que alguns problemas excedem a capacidade do governo central, o que impõe a necessidade de cooperar com outros entes federados. Nesse contexto se inserem as políticas de desenvolvimento regional e sua governança.

O debate sobre governança territorial é amplo e, portanto, polissêmico, pois fornece distintas visões e argumentações que se sustentam teoricamente. Willi,

Pütz e Müller (2018) desenvolveram uma investigação que sistematiza as contribuições de autores diversos, os quais discutem especificidades territoriais (áreas urbanas, rurais, fronteiriças), além de contextualizar o surgimento do conceito, entendendo sua complexidade a partir dos muitos atores envolvidos nas disputas e utilização do território. Tal debate se complementa em Dallabrida, Rotta e Büttenbender (2021), que sinalizam para as contradições encontradas no território e, portanto, na governança territorial.

Na teoria, iniciativas de governança territorial podem ser bastante interessantes, uma vez que exercitam a negociação para pactuação entre atores do mesmo nível ou de níveis diferentes de governo, além da sociedade civil e grupos de interesse. Segundo Dallabrida (2020, p. 13), a governança territorial poderia ser caracterizada como “uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial”, alerta para a importância desse espaço ser democrático, mas também diz que nem sempre onde existe governança há democracia no processo de decisão. Assim, pode-se entender que os espaços de participação e negociação possuem variações, segundo cada política pública, segundo a tradição da organização de franquear esse compartilhamento decisório ou segundo a agenda de governo, seguindo traços dos mandatários que podem ser mais receptivos aos processos democráticos ou não.

Logo, a governança territorial, além dos aspectos elencados anteriormente, constitui-se em uma complexa arquitetura de instituições e um rico quebra-cabeça de estratégias, a depender dos grupos de interesse que vão disputar o uso e a primazia do desenvolvimento das regiões. Isto fica evidente quando Brandão (2007, p. 209) esmiúça a estrutura de atores/instituições/políticas públicas em torno do território.

Articular horizontalmente os atores institucionais de uma mesma região e integrar verticalmente as diferentes esferas político-administrativas (...) implica o reconhecimento formal da existência de vários centros de decisão concernentes ao mesmo espaço territorial e à mesma problemática (...) [e] o reconhecimento e a aceitação de competências supostas a um dado nível territorial.

A realidade mostra que a articulação entre esses níveis de governo, por vezes, torna-se problemática, em face da ausência de instâncias que promovam o diálogo com os diversos atores e da ausência de estratégias de coordenação entre as diferentes agências governamentais da esfera federal – as quais, na teoria, deveriam tratar de temas transversais convergindo suas ações, mas na maioria das vezes não o fazem. Portanto, a governança como solução também pode ser problema, quando essa arquitetura é complexa e segmentada, a exemplo do que se verifica em políticas de desenvolvimento regional.

A visão assinalada vai ao encontro das análises de Rhodes (1996), que define governança como redes auto-organizadas, ou redes interorganizacionais. Para o autor, elas são um desafio à governabilidade porque se tornam autônomas e resistem às orientações centrais. Em interpretação semelhante, Santos (1997) assinala que governança envolve padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais, dentro e fora do sistema econômico.

Merece registro aquilo que se verifica como consenso entre diversos autores: o fato de que governança é um conceito popular, porém impreciso, como destacado por Rhodes (1996) e acompanhado por Fukuyama (2013), ao dizer que o conceito não está bem-estabelecido, resultando em distintos estudos com significados diversos. Tal opinião encontra amparo também nas palavras de Rose-Ackerman (2017), que entende o conceito como polissêmico, multidimensional e ambíguo. E, mais recentemente, Buta e Teixeira (2020) igualmente advogam pela polissemia do conceito de governança, que, por ser lastreado em diversas correntes teóricas, tende a apresentar definições variadas.

Levi-Faur (2012) considera governança como uma abordagem ou agenda de pesquisa interdisciplinar voltada a analisar o funcionamento de diversas dimensões do Estado. Nesse aspecto, governança assume um caráter multidimensional e interdisciplinar. É necessário, portanto, precisar o seu significado no contexto em que é empregado. Além disso, vale a pena destacar que governança tem aplicação em variados campos do conhecimento, com sentidos diferentes.

De forma resumida, governança pública consistiria na capacidade de o governo atuar em rede, de forma colaborativa, em busca da resolução de problemas. No caso de políticas de alcance territorial, que se estruturam sobre arquiteturas institucionais complexas, a governança é um desafio, pois não se encerra nas instituições que detêm incumbência sobre o tema – muitas vezes, depende de outras organizações com grande poder de veto às políticas regionais, embora sem atribuições relacionadas ao assunto.

Esse caleidoscópio tem reflexos na qualidade da governança e na sua mensuração, como estudado por Gisselquist (2014), que estudou diversas políticas públicas com base em uma postura crítica, alertando que deve ser dada maior atenção ao quadro conceitual e seu conteúdo, além de se verificar a possibilidade de esses índices serem válidos, confiáveis e replicáveis.

De forma geral, a governança tem sido analisada a partir das mais diversificadas dimensões, embora algumas delas estejam presentes em grande parte dos estudos que se detêm na sua mensuração. Em discussão sobre a governança nas políticas públicas, Keping (2018) entende a centralidade da legitimidade, da transparência, da *accountability*, do respeito às regras, da responsividade e da efetividade como fundamental para a boa governança. Quando se trata do recorte do objeto deste

artigo, Willi, Pütz e Müller (2018), em seu estudo, apresentam dimensões centrais para a governança regional: a participação, a criação de vínculos, a formalização do arranjo, a autonomia regional e o reconhecimento de um ambiente marcado por relações de poder.

Esse aparte foi necessário para demarcar que a opção a ser feita neste artigo está mais próxima de Santos (1997) e Rhodes (1996), mas operacionalizada a partir das categorias assinaladas em Buta e Teixeira (2020) para a definição de governança, quais sejam: coordenação de *stakeholders*, monitoramento e controle, participação, capacidade governamental e condições de governança, apresentadas no quadro 1.

QUADRO 1

Governança, segundo suas categorias e definições

Categoria	Descrição
Coordenação de <i>stakeholders</i>	Abrange o envolvimento de indivíduos e organizações na coordenação de metas e políticas; e a coordenação transversal desses atores para a consecução dos objetivos
Participação	Relaciona-se às condições institucionais necessárias para que haja governança, uma vez que depende da existência de direitos, garantias e liberdades que permitam e estimulem a organização social
Capacidade governamental	Associa-se à efetividade do governo, à qualidade regulatória, ao desempenho das agências públicas, à produção e ao resultado das políticas públicas
Monitoramento e controle	Abarca a prestação de informações, a apresentação de justificação e a responsabilização dos agentes públicos por seus atos e omissões
Condições de governança	Inclui os requisitos institucionais necessários para que emerjam mecanismos de governança

Fonte: Buta e Teixeira (2020).

É necessário esclarecer que, na origem, Buta e Teixeira (2020) apresentam indicadores associados a cada categoria que não foram utilizados – considerando isso, a análise se tornaria demasiadamente extensa. Dessa maneira, a opção recaiu sobre aspectos mais gerais, relacionados à descrição, que podem contribuir para as reflexões sobre a governança do desenvolvimento regional da Amazônia e sobre as condições sob as quais o principal instrumento de planejamento regional – PRDA – opera diante da complexidade institucional encontrada.

3 TRAJETÓRIA SUMARIZADA DO PLANEJAMENTO REGIONAL DA AMAZÔNIA

Há um conjunto de obras dos mais diversos campos do conhecimento que discutem o desenvolvimento regional no Brasil, bem como na Amazônia. A recente contribuição de Silva e Portugal (2020) resgata muitas delas e procura fazer um apanhado que mostra a trajetória histórica do planejamento regional no país. Quando tratam de Amazônia, especial destaque é dado à Constituição de 1946, que previa, em seu art. 199, uma estratégia de ocupação territorial associada ao

discurso da integração do Brasil na economia capitalista como fonte de exploração dos recursos naturais.

Em 1950, foi instituído o Plano de Valorização da Amazônia e a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), um instrumento de planejamento que denotava a visão de território com aptidão para exploração em larga escala e disponível para implantação de infraestruturas que integrasse a região ao centro-sul, configurando-se como recurso para o desenvolvimento nacional. O recorte de atuação já coincidia com o que atualmente é a área de atuação da Sudam, criada pela Lei nº 5.173/1966, durante o regime militar.

Nesse contexto, a Sudam nasce sob intensa centralização de suas ações, característica que marcou fortemente os governos do período. Esse quadro retirou dos conselhos deliberativos das superintendências de desenvolvimento regional a autonomia para elaboração dos planos e incorporou as estratégias de desenvolvimento regional aos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), tratando-as como “regiões-problema”. A destacar que somente a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) existia antes da chegada dos militares ao poder.

No primeiro PND, a Amazônia teve especial destaque em função da doutrina que orientava os governos militares voltados para assegurar a soberania e a proteção do território nacional. Dessa forma, pela extensão e porosidade das fronteiras, coube à Amazônia lugar de destaque nas estratégias de desenvolvimento, com ênfase para o Programa de Integração Nacional (PIN), que previa grandes eixos rodoviários de interligação da região ao Nordeste e a outros corredores de exportação; o Projeto Radar da Amazônia (Radam), que tinha por objetivo mapear a região; e os programas de colonização e de estabelecimento de infraestrutura na Amazônia.

O segundo PND incorpora as iniciativas do primeiro e amplia a visão da Amazônia como região disponível para a fronteira econômica, o que fica evidente pelos programas e projetos, a destacar o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia); o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra); a construção das rodovias Transamazônica, Cuiabá-Santarém e Manaus-Porto Velho e da usina hidrelétrica de Tucuruí; e os projetos Programa Grande Carajás (PGC) e Calha Norte, além do fortalecimento da Zona Franca de Manaus, criada desde 1967.

A década de 1980 coincide com uma forte crise econômica no país e a pauta regional é secundarizada, no final do regime militar e na redemocratização, caracterizando-se por um hiato na agenda dos governos pós-1985. Essa fase possui dois marcos que denotam a crise da questão regional: no governo do presidente Fernando Collor, foram extintas a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul

(Sudesul); passados menos de dez anos, a Sudene e a Sudam também tiveram seu fim decretado por medida provisória² do presidente Fernando Henrique Cardoso.

É interessante observar a correlação que Silva e Portugal (2020) estabelecem com os instrumentos de financiamento e com as políticas macroeconômicas nesses ciclos de enfraquecimento da política regional, assinalando a centralidade desses recursos para sobrevivência do sistema de planejamento regional, tanto na formulação como na gestão.

Os primeiros anos do século XX tiveram a ADA e a Adene como únicas instituições regionais de desenvolvimento, que ficaram sob a supervisão do então Ministério da Integração Nacional (MI), que sucedeu a Secretaria Especial de Políticas Regionais (Sepre). Cabia às agências de desenvolvimento somente a execução de programas/políticas, sendo-lhes retirada autonomia para proposição de estratégias. Brito, Mattedi e Santos (2017, p. 8) demarcam esse período como da “crise do planejamento macrorregional, que deixa de ser mediado por horizonte de médio e longo prazos para centrar-se em políticas de curto prazo”.

Após essa aguda crise, em 2003, há uma retomada da agenda, orientada por outras bases políticas e ideológicas, e, na esteira dessa mudança, o desenvolvimento e, conseqüentemente, o planejamento regional voltam à discussão no país. Abre-se, assim, espaço para institucionalizar uma política nacional, que até então não existia, para o enfrentamento das desigualdades regionais. Nesse contexto, em 3 de janeiro de 2007, a Sudam é criada, ou recriada, pela Lei Complementar nº 124, ficando sob sua atribuição o planejamento da região. Logo em seguida, é instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em sua primeira versão, formalizada pelo Decreto nº 6.047/2007.

Desde sua recriação, em 2007, a Sudam já elaborou três planos, compreendendo os períodos de 2012 a 2015, 2016 a 2019 e o atual, objeto de análise neste artigo, que tem sua vigência, em tese, de 2020 a 2023. São instrumentos de planejamento que se orientam por políticas nacionais e pela agenda dos governos, o que lhes confere mais diferenciações que similaridades. Destaca-se o elemento que os uniformiza: a não aprovação dos planos pelo Congresso Nacional, contrariando a legislação que recriou a Sudam e estabeleceu seus instrumentos de planejamento.

Tal incumbência de planejar se confunde em diversos instrumentos pouco integrados entre si, a começar pelo Plano Amazônia Sustentável (PAS). Lançado em sua primeira versão em 2004 pelo Ministério do Meio Ambiente, trazia orientações estratégicas alicerçadas na sustentabilidade de atividades baseadas nas potencialidades regionais. Quatro anos depois, em 2008, tal direcionamento

2. Medida Provisória nº 2.145, de 2 de maio de 2001, que extingue a Sudene e a Sudam e cria a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e a Agência do Desenvolvimento do Nordeste (Adene).

é acrescido de iniciativas voltadas para o desenvolvimento econômico da região – considerando a inovação e o adensamento da ciência e da tecnologia – por outro plano, igualmente denominado de PAS, elaborado pelo então Ministério de Assuntos Estratégicos, vinculado à Presidência da República.

Na escala sub-regional, merecem destaque o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó (PDTs Marajó), o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS Xingu) e o Plano de Desenvolvimento do Entorno da BR-163, todos elaborados pelo MI em áreas específicas da Amazônia Legal, a partir de problemas sociais e da implantação de grandes projetos estruturantes de geração de energia ou transportes.

O quadro de atuação territorial, de caráter setorial, se complementa quando mencionado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com suas grandes obras hidrelétricas e de transportes, de forte incidência territorial; as ações de industrialização e formação de Áreas de Livre Comércio da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa); além de programas como o Territórios da Cidadania, o Terra Legal, o Zoneamento Ecológico-Econômico, entre outros. Deve ser destacada também a institucionalidade da faixa de fronteira, considerada área prioritária pela PNDR que alcança quase todos os estados da Amazônia, excetuando-se o Maranhão e o Tocantins, que possuem planos e governança própria.³

Além dos instrumentos de atuação territorial vinculados a outras políticas públicas, há uma questão interna à própria Sudam, que tem produzido estudos e estratégias de desenvolvimento regional que muitas vezes não são recepcionados pelos seus planos de desenvolvimento regional, a exemplo da Política de Desenvolvimento Industrial da Amazônia Legal (PDIAL); do Programa de Integração Inter-Regional da Amazônia; e do estudo de identificação dos microeixos de transporte de cargas dos estados do Amapá, Amazonas e Pará.

Esse cenário denota uma complexa governança para o desenvolvimento regional, tornando evidente a compartimentação institucional das iniciativas de combate às desigualdades, comprovada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao concluir em relatório que “sobressai a questão da baixa integração entre os diversos planos e órgãos voltados para o desenvolvimento regional”,⁴ contrariando o alerta de Silva e Portugal (2020, p. 17), ao dizerem que as políticas regionais não deveriam ser vistas como “uma colcha de retalhos, mas, sim, como uma estratégia que envolve a redução das históricas desigualdades regionais”, o que requer convergência de estratégia e instituições.

3. O mais recente instrumento legal que disciplina a governança nessa área é o Decreto nº 9.961, de 8 de agosto de 2019.

4. Disponível em: <<https://bit.ly/3s7TKdH>>.

Logo, apesar de ser um debate com acúmulo considerável, em diversos campos do conhecimento, os planos de desenvolvimento regional da Amazônia, entendidos como instrumentos definidores de estratégias em relação aos compromissos institucionais do poder público, em todas as esferas, parecem não sair do lugar-comum, no sentido de mostrar como a baixa articulação afeta a mobilização da sociedade civil e não gera credibilidade junto ao setor privado, e de colocar de pé as intenções contidas nos planos, para enfrentar os problemas regionais, aparentando um esvaziamento do instrumento.

Nos instrumentos de planejamento nacionais, a exemplo da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), esse quadro se perpetua, demonstrando a insuficiência de recursos para o pleno desenvolvimento econômico e social da região. No documento elaborado pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), a relação entre o produto interno bruto (PIB) e a população mostra que a Amazônia repete o mesmo padrão do Nordeste, sendo sua participação no PIB nacional de 5,3%, enquanto a população representa 8,5% do total de brasileiros. Quando avaliadas as condições de bem-estar⁵ por região, a Endes aponta que, no caso da Amazônia, os percentuais não alcançam 40% dos domicílios, enquanto no centro-sul esse percentual se eleva a patamares superiores a 58%. Embora a análise mostre o tempo todo um quadro de assimetrias, não há menção a aspectos institucionais robustos para sua superação. Ao elencar elementos relacionados a tal dimensão, a Endes se limita a fazer algumas prescrições genéricas e mais aderentes aos espaços desenvolvidos do país e menos proposições para o Norte.

Em síntese, o quadro de planejamento para o desenvolvimento regional da Amazônia é caracterizado por: i) ausência de visibilidade da região a partir de suas reais potencialidades; ii) perpetuação de uma visão neodesenvolvimentista, que inclui a região no projeto de país como um enorme território a ser explorado por grandes corporações; iii) sombreamento de mandatos legais e das áreas de atuação de diversos órgãos; iv) dispersão de energia institucional, com múltiplos instrumentos de planejamento e gestão territorial; v) baixa legitimidade da Sudam em coordenar os distintos atores governamentais e dialogar com a sociedade civil; e vi) estratégias de desenvolvimento aprisionadas por velhos paradigmas, apesar dos esforços, ainda limitados, em tentar olhar para o futuro.

5. Segundo o documento da Endes, foram definidos como domicílios com condição satisfatória de bem-estar os que possuem concomitantemente as seguintes características: próprios ou cedidos por familiares ou cujo aluguel não ultrapassa 30% da renda domiciliar; construídos com material permanente (paredes de alvenaria ou madeira aparelhada); com densidade de até três moradores por dormitório; servidos por abastecimento de água com canalização interna por rede de distribuição ou por poço ou nascente; com pelo menos um banheiro de uso exclusivo; com esgotamento sanitário feito por meio de rede ou fossa séptica; com serviços de coleta direta de lixo (quando localizados em área urbana), ou direta e indireta (quando localizados em área rural); com serviço de telefone (fixo ou celular); equipados com, pelo menos, geladeira, televisão e computador ou *tablet*; e com acesso à internet por meio de microcomputador, *tablet*, telefone móvel celular, televisão ou outro equipamento (Brasil, 2018b, p. 59).

Esses aspectos reúnem os elementos que configuram uma governança para o desenvolvimento regional, caracterizada pela dispersão e pela insuficiência de meios para colocar em marcha as apostas feitas nos instrumentos de planejamento das diversas instituições.

4 PERCURSO METODOLÓGICO

Este artigo se caracteriza pela abordagem qualitativa, levando em conta a natureza do objeto de investigação a análise da governança do PRDA; quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, considerando que problematiza e leva a reflexões que podem subsidiar decisões em relação ao objeto; quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa explicativa, pois procura identificar elementos que se correlacionam para desenhar o cenário de adversidades para a governança do plano; e, quanto aos procedimentos, caracteriza-se como uma investigação bibliográfica-documental, pelo conjunto teórico, que oferece suporte, e pela consulta a acervos de publicações oficiais, bem como às bases de dados de instituições governamentais e da sociedade civil.

Os principais meios utilizados, além da pesquisa bibliográfica, de distintos campos do conhecimento, a destacar ciências políticas, administração pública, economia e geografia, englobam documentos oficiais da Sudam e de outras instituições governamentais que tratam o tema diretamente, ou tangenciam, participando dos seus arranjos de governança, a exemplo do Ministério da Economia (ME) e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), que tiveram seus sítios eletrônicos consultados.

A principal fonte de consulta documental foi o portal da Sudam, de onde retiraram-se o PRDA, todo o conjunto de leis que baliza a atuação da instituição, além de dados referentes à gestão da superintendência, que permitiram uma análise mais acurada dos desafios impostos à governança do plano. Fez sentido, também, relacionar como se deu o processo de elaboração do PRDA, considerando que a proposta do artigo é refletir sobre a governança para a implementação do plano, o que foi possível a partir de documentos que descrevem a trajetória da construção do instrumento, durante o ano de 2019.

No que se refere ao conteúdo do PRDA, a análise se deteve nos aspectos que se relacionam à governança como elemento fundamental para o sucesso do plano, procurando estabelecer uma correlação entre aquilo que está manifestado no documento e aspectos que foram analisados, os quais indicam o quanto ainda há por fazer para que se tenha uma boa coordenação para a implementação do que está consignado no PRDA.

Outros diplomas legais, de natureza diversa, foram necessários para enriquecer as reflexões, o que tornou central a consulta ao portal do Palácio do

Planalto. Isso possibilitou a verificação do conjunto de instituições que têm atribuições complementares e, por vezes, concorrentes em relação à Amazônia, além de instrumentos infralegais que elucidam aspectos desafiadores para concretizar as intenções inscritas no PRDA.

Ainda no espectro de agentes estatais, foram consultados relatórios do ME, do TCU e da Controladoria-Geral da União (CGU), que indicam os problemas relacionados a capacidades de implementar políticas regionais, por parte do arranjo institucional responsável pelo desenvolvimento regional, em âmbito federal, mas também dos entes federados, e apontam algumas ações desses órgãos no sentido de contornar essas questões estruturais do federalismo brasileiro, a fim de assegurar uma boa governança no desenvolvimento regional.

Para qualificar as questões de insuficiências da governança, foram relevantes os dados encontrados no portal da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), que, por intermédio do seu Índice de Gestão Fiscal, apontaram para o grave problema de gestão encontrado em grande parte dos municípios brasileiros e, mais particularmente, na Amazônia, intensificando o problema da cooperação federativa, em face dos déficits fiscais e de gestão.

Entende-se que esse conjunto de recursos possibilitou alcançar o objetivo pretendido, quando tais recursos são discutidos à luz da reflexão de Buta e Teixeira (2020), que mensura e qualifica governança. Nesse sentido, as análises apresentadas procuram apontar que meios e recursos institucionais se mostram insuficientes para a governança do PRDA e, conseqüentemente, para assegurar aquilo que foi consignado no documento como estratégia para o desenvolvimento da Amazônia.

5 UMA INTERPRETAÇÃO DOS DESAFIOS À GOVERNANÇA DO PRDA

O PRDA, segundo a Lei Complementar nº 124/2007, constitui-se no principal instrumento de planejamento da Sudam para a região. Nele, constam os objetivos, as estratégias de desenvolvimento e os meios para alcançá-las. Conforme disposto na referida lei, o plano possui aderência com a PNDR, instituída em 2019, na sua segunda fase, pelo Decreto nº 9.810/2019.

A análise aqui apresentada parte do quadro 1, entendendo que cada uma das categorias enumeradas se constitui em condições para a efetividade das ações consignadas no PRDA, a partir da governança proposta no plano, mas também é uma arquitetura institucional, fortemente dependente de outros órgãos de governo e de suas instâncias colegiadas, insuficientemente sensibilizados para a importância do instrumento de planejamento. Ao tratar de governança do PRDA, a Sudam enfatiza o seguinte.

Devem-se considerar no eixo institucional algumas medidas, tais como: a melhoria da governança do setor público, com o aumento da eficiência e da eficácia nas ações de governo; a consolidação de sistemas de governança multinível; a redução do déficit institucional no intuito de que sejam criados acordos com instituições nacionais e internacionais na busca de captação de recursos financeiros e de parcerias, favorecendo o financiamento e a sustentabilidade do sistema de governança, assim como a redução da dependência dos estados e municípios em relação ao Governo Federal, incentivando a promoção, a articulação e a cooperação entre os entes federal, estaduais, municipais e a sociedade (interdisciplinar) (Sudam, 2019, p. 170).

O plano se estrutura a partir de cinco eixos: econômico, social, ambiental, infraestrutural e institucional. A este artigo interessa especialmente este último eixo, considerando que todos os demais podem ser impactados em função da fragilidade do arranjo responsável pela implementação do PRDA, na cooperação horizontal, entre diversas agências de governo federal.

Já a cooperação vertical, manifestada nas relações federativas, pode também ser um obstáculo, considerando que muitas das ações têm, nos entes subnacionais, os protagonistas, seja para sua estruturação, em papel complementar de financiamento, seja para a manutenção dessas estruturas. Apesar do reconhecimento feito pela Sudam no PRDA que dá especial relevo à governança, enfatizando que almeja “o bem coletivo, no sentido de unir os atores locais em um esforço de articulação, mobilização, cooperação e responsabilização” (Sudam, 2019, p. 163) e, portanto, vislumbra um arranjo que deve mobilizar distintos atores em torno do projeto de desenvolvimento da Amazônia.

A partir das categorias vistas no quadro 1, Buta e Teixeira (2020, p. 389) assinalam que governança seriam os “arranjos de natureza pública que permitem a participação de todos os interessados, sob a coordenação do Estado, na solução dos problemas comuns, possibilitando, assim, a entrega de serviços públicos de qualidade, bem como o controle social”. Dessa forma, considerando o objeto analisado no artigo, a governança se constituiria de um espaço democrático em que tomam parte atores estatais e sociedade civil, mobilizando forças em torno de uma estratégia de desenvolvimento para a Amazônia.

Ao tratar das categorias coordenação de *stakeholders* e participação social, desponta o primeiro grande desafio, que é conjugar os interesses e a efetividade dos processos participativos, considerando a existência de três instâncias estratégicas que dialogam com o desenvolvimento macrorregional da Amazônia: i) a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPINDR), instituída pelo Decreto nº 9.810/2019; ii) o Conselho Deliberativo da Sudam (Condel), instituído pela Lei Complementar nº 124/2007; e iii) o Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), transferido do Ministério do Meio Ambiente para a Vice-Presidência da República pelo Decreto nº 10.239/2020. O quadro 2 demonstra

o sobreposição de atribuições quando se trata da coordenação para o planejamento regional e da participação de atores nos processos decisórios desses colegiados.

QUADRO 2

Dispositivos associados ao planejamento e participação na dimensão estratégica

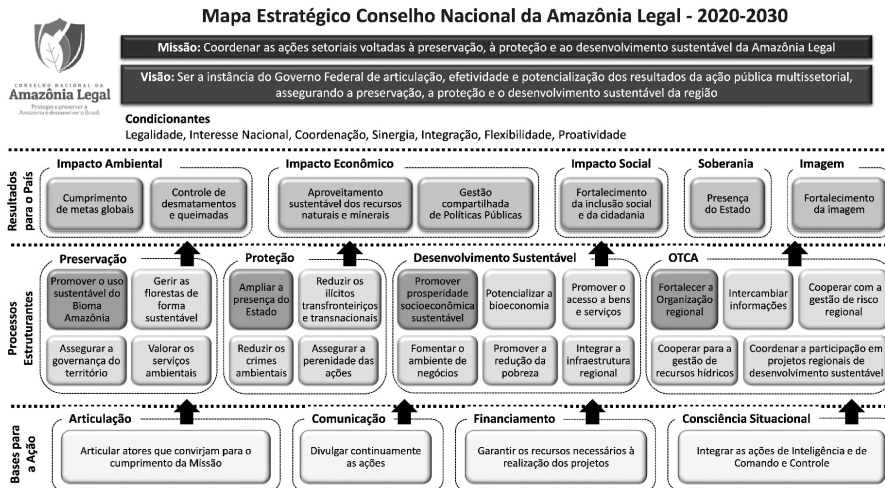
CPINDR	Condel	CNAL
Dimensão planejamento		
Estabelecer diretrizes para a revisão da PNDR e a sua operacionalização, em conformidade com os seus instrumentos, sobretudo, com os planos regionais de desenvolvimento e as suas revisões – inciso I do art. 8 do Decreto nº 9.810/2019	Estabelecer as diretrizes de ação e propor, em articulação com o MI, projeto de lei que instituirá o plano e os programas regionais de desenvolvimento da Amazônia – inciso I do art. 10 da Lei Complementar nº 124/2007	Coordenar e integrar as ações governamentais relacionadas à Amazônia Legal – inciso I do art. 3 do Decreto nº 10.239/2020
Dimensão participação social		
Exclusivamente governamental – art. 9 do Decreto nº 9.810/2019	Composição com predomínio governamental, em diversas esferas, conferindo espaço para seis representantes da sociedade civil regional	Exclusivamente governamental – art. 4 do Decreto nº 10.239/2020

Elaboração do autor.

Há uma outra questão de fundo: as sub-regionalizações feitas pelo próprio governo federal, na região, que resultaram em instrumentos de planejamento e governanças dissociadas das instâncias estratégicas. A mais conhecida sub-regionalização é a que se constituiu a partir da construção da Usina Hidrelétrica Belo Monte, na região do Xingu, o PDRS Xingu. Mas existem outras, como o programa Abrece o Marajó, coordenado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e, mais recentemente, a constituição de uma nova região de planejamento, voltada para o agronegócio, na confluência dos estados de Amazonas, Acre e Rondônia, denominada de Amacro – utilizando-se das siglas dessas Unidades da Federação (UFs) –, capitaneada pelos governos estaduais e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Para além desses programas, há de se considerar as ações propostas no âmbito do CNAL, que denotam um evidente sobreposição com o PRDA, conforme se verifica no seu mapa estratégico (figura 1). Nascido de uma conjuntura – quando o país assistiu ao aumento dos indicadores de desmatamento e a grandes incêndios na floresta –, o conselho acabou por reunir importantes atores governamentais em torno de um conjunto de iniciativas estruturais. No arranjo proposto no âmbito do CNAL, existem subcomissões e, entre elas, há uma de articulação institucional que sequer conta com a presença da Sudam.

FIGURA 1
Mapa estratégico do CNAL



Fonte: CNAL. Disponível em: <<https://bit.ly/3ooY3PT>>. Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Some-se a essa complexa institucionalidade o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, que reúne governos de Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, e que, na cláusula 7a do seu Protocolo de Intenções, aponta como finalidade do consórcio “o desenvolvimento econômico e social da Amazônia Legal, de maneira harmônica e sustentável; (...) outras iniciativas de interesse comum que tenham por objetivo o desenvolvimento regional integrado e sustentável”.⁶

Em artigo, Lima, Teixeira e Lamarão Neto (2020) discutiram o papel do consórcio e da Sudam no contexto de desenvolvimento da Amazônia e apontaram a importância dessa instância colegiada forjada a partir dos governadores. Cabe, no entanto, fazer uma reflexão a partir do que assinalam os autores quando dizem “que estes entes podem se organizar para planejar ações conjuntas para este fim (desenvolvimento)” (*op. cit.*, p. 411). Em contrapartida, há sempre a possibilidade de disputa por projetos estruturantes e por indefinição quanto às prioridades dos governos estaduais, as quais podem não se mostrar convergentes com um projeto de desenvolvimento macrorregional.

Esse conjunto de atores e seus distintos modelos de governança denuncia um problema fulcral: falta uma instituição de referência. Estão ausentes também

6. Disponível em: <<https://consorcioamazonialegal.portal.ap.gov.br/institucional/finalidade>>.

as questões escalares que possibilitariam orientar os instrumentos de planejamento regional e as estratégias de desenvolvimento, conforme foi destacado por Brito, Mattedi e Santos (2017, p. 21), ao alertarem quanto ao “entendimento das escalas com uma perspectiva mais relacional e não determinada, fixa, rígida ou preconcebida”, arrematando que a utilização dessa perspectiva contribui para “identificar a melhor escala de análise e de ação política”.

Os elementos anteriores sugerem baixo nível de engajamento da Sudam e da apropriação do PRDA nas redes regionais, que se mostram bastante dispersas quando se fala de diversidade de participantes e sinergia, ou seja, as dimensões que Buta e Teixeira (2020) enumeram quando tratam da coordenação de *stakeholders* se mostram insuficientes para colocar em marcha as propostas do plano.

Sob a perspectiva da governança proposta, o plano se vincula à PNDR, já referida, que instituiu a CPINDR, constituída por seis ministros, sendo quatro deles do centro de governo,⁷ como instância superior de governança da política e dos seus instrumentos, o que inclui o PRDA. Entre atribuições da câmara estão promover a articulação de políticas setoriais e a articulação federativa, ou seja, estabelecer relações horizontais e verticais para a governança do desenvolvimento regional.

Instituída em 2019, e com previsão de reuniões semestrais, a câmara só foi instalada oficialmente no final de 2020, com uma única reunião. Isso cria uma lacuna na governança proposta pelo PRDA, considerando que a alta gestão do governo não se mobiliza para construir a agenda partilhada, como requer a estratégia do plano, sobretudo no sentido de assegurar recursos orçamentários para as ações propostas, como já visto.

Embora a Sudam possua um conselho deliberativo, já mencionado, com a participação de ministros, sua vinculação ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) a coloca em uma instância mais tática – além disso, seus planos de desenvolvimento, em qualquer escala, obrigatoriamente, devem se orientar pela PNDR. Essa situação instaura um ambiente de incertezas, considerando que os planos macrorregionais, embora previstos em leis complementares, dependem demasiadamente da CPINDR, criada por decreto, para negociações políticas que assegurem sua consecução.

Dessa maneira, estariam prejudicados, além da capacidade governamental, aspectos associados à qualidade deliberativa, apontada por Buta e Teixeira (2020), considerando que, apesar de o Condel ser a instância máxima de deliberação das ações sobre o desenvolvimento regional para a Amazônia e contar com relevantes

7. Integram a câmara: o chefe da Casa Civil da Presidência da República; o ministro da Economia; o ministro do Desenvolvimento Regional; o ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; o ministro-chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República; e o ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

atores políticos, a efetivação das propostas contidas no PRDA reclamam decisões do governo, a exemplo da câmara,⁸ já mencionada, e outras instâncias como a Junta Orçamentária e o Conselho de Avaliação em Políticas Públicas do Ministério da Economia, que reúnem mandatos para determinar o orçamento das ações.

Isso de certa forma, expõe uma fragilidade da principal instituição responsável pelo PRDA, a Sudam e sua instância de governança mais importante, pois o Condell se constitui em espaço político de negociações e tomada de decisões estratégicas, com a participação do governo federal, dos governos estaduais e municipais, segmentos empresariais e sociedade civil, embora bastante sub-representados.⁹

Nesse aspecto, a categoria participação, destacada por Buta e Teixeira (2020), possui especial relevância, considerando que, no atual governo, a participação social vem sendo secundarizada e bastante dificultada, seja pela revogação de diversas instâncias participativas,¹⁰ seja pelas exigências para a reconstituição desses fóruns, deixando tal decisão à mercê do poder discricionário da alta gestão.

O processo de elaboração do PRDA, além de obedecer à Lei Complementar nº 124/2007, deve também observar a temporalidade do Plano Plurianual (PPA) do governo federal, considerando que a peça, segundo a legislação, deve ser submetida ao Congresso Nacional concomitantemente ao plano do governo central. A elaboração do PRDA envolveu a equipe técnica da Sudam em parceria com o MDR.

A metodologia de elaboração do PRDA poderia ser sumarizada em: i) definição de uma ideia-força para o plano, que foi a bioeconomia como macrovetor de desenvolvimento; ii) mobilização dos quadros internos da Sudam; iii) levantamento de informações e elaboração de um primeiro documento, atendendo à estrutura determinada na Lei Complementar nº 124/2007; iv) reuniões com governos dos estados da área de atuação da Sudam com o objetivo de colher propostas; v) consulta pública à sociedade civil e comunidade acadêmica no sítio eletrônico da Sudam, com a finalidade de recepcionar sugestões; vi) qualificação e apropriação das propostas vindas dos estados e da sociedade civil; e vii) elaboração de peça final do PRDA para votação no Condell, em maio de 2019. Posteriormente, foi entregue pelo ministro do Desenvolvimento Regional ao presidente da República, que o encaminhou ao Congresso Nacional em novembro do mesmo ano.

8. Segundo o inciso X do art. 8º do Decreto nº 9.810/2019, compete à Câmara propor a inserção das ações federais priorizadas nos planos regionais e sub-regionais, no PPA da União e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

9. O conselho deliberativo é formado pelas seguintes representações: governadores dos estados da área de atuação da instituição, ministros dos ministérios do Desenvolvimento Regional, da Economia e de mais seis ministérios setoriais; três prefeitos de municípios de diferentes estados; três representantes do empresariado de diferentes estados; três representantes da classe trabalhadora de diferentes estados; além do Banco da Amazônia.

10. Decreto nº 9.759/2019.

O PPA do governo federal, em uma tentativa de simplificação metodológica, acabou por adotar uma estrutura que somou o recorte regional ao fator urbano/metropolitano e com um único objetivo, embutindo todo o esforço do PRDA em um programa que é nacional com um único indicador – interiorização do desenvolvimento –, o qual requer ações de múltiplas instituições. As estratégias do PRDA sequer estão nas metas intermediárias do Programa de Desenvolvimento Regional e Territorial que consta no PPA.

Trata-se de um aspecto que contribui para fragilizar a legitimidade e o reconhecimento do plano como o principal instrumento para o desenvolvimento da Amazônia, considerando que a tramitação no Legislativo ainda se encontra nas fases iniciais, não havendo sequer comissão especial para apreciá-lo, o que se deve à pandemia, que diminuiu o ritmo dos trabalhos e priorizou iniciativas necessárias ao país no enfrentamento da crise sanitária. Dessa forma, o PRDA não só se descolou do PPA federal – e, com isso, não assegurou convergência territorial dos recursos nos ministérios setoriais – como também não conseguiu promover a ponte com o planejamento dos estados, que deveriam se complementar, por intermédio dos seus PPAs.

Os elementos apresentados corroboram o déficit de capacidade governamental apontado por Buta e Teixeira (2020), considerando que a ausência do PRDA no principal instrumento de planejamento do governo federal para o quadriênio também afasta o plano dos meios de financiamento, no caso o Orçamento da União, dos exercícios que coincidem com sua vigência e, portanto, inviabilizam que sejam concretizadas as suas propostas.

Em relação aos aspectos do financiamento para o desenvolvimento regional, deve-se destacar o quadro fiscal dos últimos anos, que sinaliza para um cenário adverso no curto, médio e longo prazo, considerando a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que impõe limitações nos gastos públicos por vinte anos. Há um agravamento do contexto, considerando a desaceleração econômica do país, com forte impacto na arrecadação do governo central, ao mesmo tempo que uma crise sem precedentes demandará investimentos na área social e na retomada das atividades produtivas, notadamente nessas regiões já marcadas pela desigualdade.

Ainda, em se tratando de fontes de investimentos para o desenvolvimento da Amazônia, deve ser registrado que o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) dispunha de R\$ 7,7 bilhões para projetos do setor privado em 2020. No entanto, os fundos de desenvolvimento vêm sendo objeto de avaliações negativas da área econômica do governo, abrindo espaço para um conjunto de propostas em tramitação no Congresso Nacional que promovem reformulações de concepção e redistribuem o volume de recursos para outras UFs. A destacar o relatório de avaliação do extinto Ministério da Fazenda, que, após analisar

diversas dimensões relacionadas aos instrumentos de financiamento da PNDR, concluiu pela “baixa eficácia destes [fundos constitucionais de financiamento] no alcance do seu objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões apoiadas” (Brasil, 2018c, p. 136).

Somada a qualidade deliberativa, o quadro anterior reforça a pouca capacidade de fazer entregas, apontada por Buta e Teixeira (2020) como um dos indicadores de capacidade governamental, quando não há meios técnicos e institucionais, além da insuficiência de recursos e autonomia para realizar aquilo que o PRDA recebeu.

Outro efeito desse quadro são as avaliações feitas pelos órgãos de fiscalização e controle, como o TCU e a CGU, quando avaliam os planos de desenvolvimento regional e seus instrumentos de forma apressada, ou com base em modelos gerenciais orientados pela eficiência. Nesse sentido, a contribuição dada por Herbert Simon e discutida por Oliveira e Paula (2014, p. 122) traz algumas luzes ao dizer: “No setor público, não há como determinar com precisão que um resultado de uma política pública foi alcançado em decorrência de uma ação específica”. Trata-se de uma reflexão sobre o conceito de eficiência perfeita, vinda da gestão empresarial, bastante adotada pelo sistema de fiscalização e controle diante dos desafios das políticas públicas que buscam resolver problemas multidimensionais e, assim, vão requerer atuação intersetorial, sendo necessária sua avaliação com base na ótica da eficiência relativa.

O PRDA, como já dito anteriormente, possui uma ideia-força – a bioeconomia – que representa um norte para todas as demais ações, apesar de reconhecer a existência de problemas históricos e estruturais que ainda estão por ser solucionados na Amazônia. Dessa forma, a inovação é considerada como fator fundamental e estrutural para enfrentar as questões sociais, econômicas, ambientais, culturais e institucionais, seja no longo ou no curto prazo, conforme preconizado no documento.

No entanto, há de se ter um cuidado quando se trata de incorporar a bioeconomia e o discurso do desenvolvimento sustentável, a fim de não perpetuar uma armadilha já denunciada por Ferreira e Costa (2021) em análise sobre o discurso panóptico que recai sobre os recursos naturais da Amazônia e acaba por conferir lugar privilegiado aos grandes agentes econômicos, os quais se apropriam dos discursos e, portanto, passam a protagonizar a vida econômica e social da região. A crítica dos autores é assinalada quando dizem que

a institucionalização da noção do desenvolvimento sustentável não promoveu grandes rupturas com os modelos anteriores de desenvolvimento, baseados estritamente no aspecto econômico. Faz-se necessária a busca de novas formas de conceber o desenvolvimento, nas quais os princípios da sustentabilidade possam

de fato se sobrepõe à ideia da exploração econômica dos recursos, de forma a atender às necessidades reais da sociedade, sem comprometer a manutenção dos recursos naturais das regiões que os contêm (Ferreira e Costa, 2021, p. 178).

Em contrapartida, para que a bioeconomia se constitua como motor do desenvolvimento, são necessárias condições para inovação, ainda inexistentes na região. Diniz e Diniz (2018) apontam alguns elementos que caracterizam o sistema de ciência e tecnologia da Amazônia: i) poucas instituições de pesquisa; ii) fragilidade das redes de pesquisa; iii) pouco investimento dos estados e do governo federal; iv) insuficiência na formação e qualificação dos pesquisadores; v) deficiência da infraestrutura para pesquisa; e vi) fragmentação das pesquisas, que leva à baixa capacidade de patentear e levá-las aos agentes do mercado. A somatória desses aspectos resulta em concentração do conhecimento próximo aos grandes centros urbanos regionais e uma rede com poucas instituições de excelência. Complementam esse debate Costa e Nunez (2016, p. 304), quando alertam o seguinte.

Processos de gestão e inovação envolvem escalas geoeconômicas e geopolíticas, portanto, de acordo com a escala adotada são estruturadas políticas e instituições (...) e setores que extrapolam a dimensão local da produção, visto que envolve a cadeia produtiva em sua totalidade, isto é, produção-distribuição-circulação-consumo, ainda que não concatenada, assim como a estrutura tecnológica correlata.

Dessa forma, se colocam alguns desafios ao PRDA: como concretizar sua principal estratégia, em face da ausência de mandato para atuar na inovação e, portanto, de uma governança do ecossistema que se encontra em outra pasta ministerial? Que meios de financiamento teria o PRDA para atuar na solução das insuficiências do sistema de ciência e tecnologia da Amazônia, diante de seus poucos recursos? Qual seria a estratégia de espraiamento desse conhecimento produzido na forma de atividades econômicas com potencial de mobilizar a mão de obra regional?

Percebe-se que, em relação à estratégia central – bioeconomia – que orienta o PRDA, as categorias apontadas por Buta e Teixeira (2020), coordenação de *stakeholders* e capacidade governamental, são quase inexistentes, considerando que os meios para incentivar o fortalecimento da pesquisa, a disseminação dos conhecimentos e a apropriação dos resultados pelo setor privado estão fora do alcance institucional da Sudam. Paradoxalmente, essa governança não está adstrita ao MCTI, pois o CNAL possui entre suas atribuições “apoiar a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e a inovação”, como previsto no inciso VII do art. 3 do Decreto nº 10.239/2020.¹¹

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3Gtr7vw>>.

No eixo institucional, o PRDA elenca iniciativas relevantes para sua consecução:

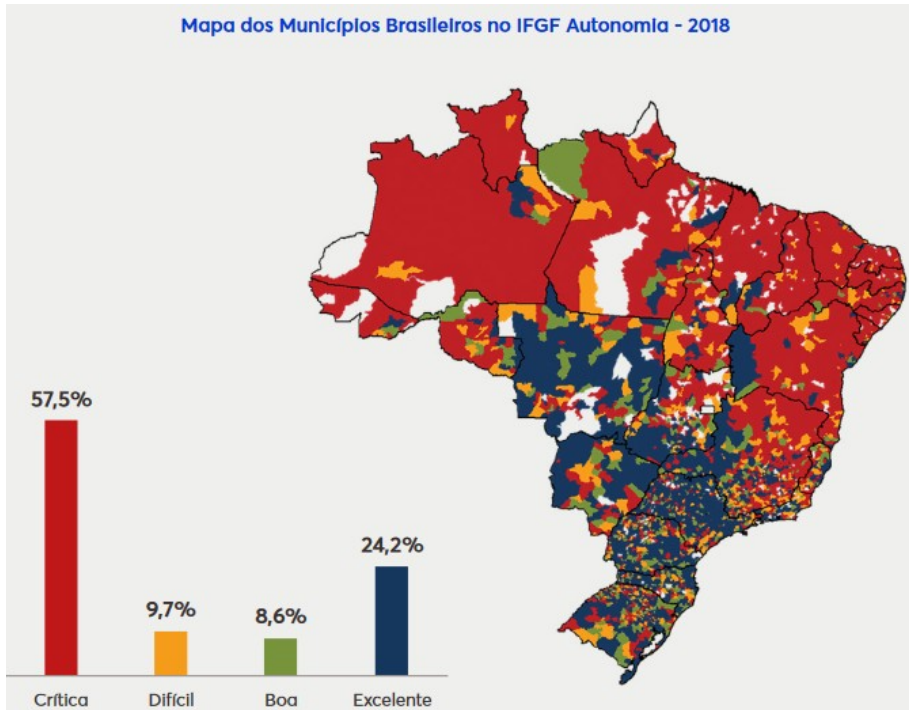
- consolidação de sistemas de governança multinível;
- fortalecimento das instituições públicas, mediante a articulação e a cooperação entre os entes federal, subnacionais e sociedade civil;
- apoio ao fortalecimento de órgãos governamentais ligados aos programas do PRDA;
- fomento à promoção de políticas públicas, a partir da integração da Pan-Amazônia;
- fortalecimento de planos territoriais integrados e sistêmicos;
- incentivo ao cooperativismo e ao associativismo; e
- apoio à elaboração de planos diretores municipais.

Trata-se de um conjunto de intenções que denota a complexa visão do território e de sua governança, como destacado pela própria superintendência no PRDA.

Dessa forma, novas práticas de planejamento territorial possibilitam a atuação de políticas públicas de forma sustentável e integrada, considerando o grau de complexidade do território e suas diferentes escalas, adotando recortes territoriais baseados nos fluxos e nas articulações em rede. Isto porque, além de possibilitar a inserção de diversas frações do espaço no contexto das políticas públicas, também colabora para que a atuação das instituições não ocorra de forma pontual e dispersa (Sudam, 2019, p. 165).

Nesse diapasão, as questões de ordem fiscal tornam os entes subnacionais extremamente dependentes dos cofres da União, quando se trata de projetos estruturantes. Na região da Amazônia, 60% dos municípios são considerados de desenvolvimento regular ou baixo – dos mais altos, apenas Palmas, em Tocantins, aparece, segundo dados da Firjan. Considerando o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), 40% dos municípios da região possuem nota 0, ou seja, estão em situação de dependência completa de repasses da União, e alguns estão quase na insolvência, conforme demonstrado na figura 2, que colore a região de vermelho, ficando as exceções por conta do Mato Grosso e pequenos pontos dispersos nas demais UFs.

FIGURA 2
 Mapa dos municípios brasileiros – IFGF



Fonte: Firjan, 2018.

Obs.: Figura cujos leiaute e texto não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os dados evidenciam a baixa autonomia de grande parte das municipalidades, que, na maioria das vezes, também não reúnem condições para acessar o crédito das instituições oficiais de fomento. No Acórdão nº 1.655/2017, o TCU reconhecia a gravidade do problema e chegou a sugerir que o governo federal propusesse formas alternativas de transferências e, portanto, de financiamento para os pequenos municípios.

Os esforços para capacitar gestões locais ainda estão localizados na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), e mais recentemente o TCU lançou um programa de capacitação, o Programa de Apoio à Gestão Municipal Responsável (TCU+Cidades). A Sudam não possui tradição nessa frente de desenvolvimento institucional, embora dê amplo destaque ao tema no eixo de fortalecimento das capacidades governativas e o descreve como “esforço coletivo e arranjos institucionais entre os entes subnacionais, na promoção da efetividade da ação pública e do desenvolvimento regional e urbano” (Sudam, 2019, p. 204). Ressalte-se que, desde 2019, o MDR instituiu o Programa de Fortalecimento das

Capacidades Governativas dos Entes Subnacionais (PFCG), ainda subutilizado pela pasta e suas vinculadas.

Na discussão anterior, restaria prejudicada a capacidade governamental, apontada por Buta e Teixeira (2020) como condição para que as proposições do PRDA saiam do papel e se mostrem para a população da Amazônia, assegurando a gestão de alguns desses investimentos pelos governos subnacionais.

Adicionalmente, as condições de governança que Buta e Teixeira (2020) apontam estariam na raiz de outras questões que impactam as demais categorias elencadas pelos autores, considerando que faltam à instituição responsável pela governança os meios, entre eles os recursos humanos suficientes, para cumprir tal missão, no âmbito do PRDA, como esperado por diversos atores, governamentais e da sociedade civil.

A síntese das questões tratadas neste artigo, apresentada no quadro 3, aponta para desafios constantes, mas que não são resultado somente de conjunturas, sendo alguns deles estruturais e, portanto, que merecem novas investigações, as quais possibilitem desenhar soluções para superá-las.

QUADRO 3
Síntese dos achados sobre governança do PRDA

Categoria	Desafios
Coordenação de <i>stakeholders</i>	Há um conjunto de organizações, com distintos mandatos e políticas públicas, que não dialogam entre si, atuando no âmbito regional; a coordenação transversal é enfraquecida pela posição da Sudam, como entidade vinculada a um ministério, no caso o MDR; a cooperação federativa (vertical) se mostra fragilizada pela pouca capacidade de mobilização e legitimidade da Sudam, além da ausência de instrumentos indutores
Participação	Existem poucas instâncias de participação social; nas instâncias que existem, a participação social é incipiente; não existe uma cultura institucional que estimule o compartilhamento de decisões nas políticas de planejamento regional
Capacidade governamental	Há um cenário desfavorável à reposição de força de trabalho nas instituições responsáveis pelo tema, no âmbito federal; nos entes subnacionais, o tema não possui localização, o que dificulta a ação conjunta e sinérgica para a implementação dos instrumentos de planejamento; em relação aos governos subnacionais, existe um déficit de capacidades para tratar do tema
Monitoramento e controle	Os mecanismos de acompanhamento e avaliação ainda não se mostram suficientes para qualificar a implementação dos planos; na ausência desses instrumentos de mensuração e efetividade, não é possível indicar as responsabilidades de agentes públicos pelo insucesso na implementação dos planos
Condições para governança	De forma geral, o quadro de atores envolvidos na elaboração, implementação e avaliação do plano é assimétrico na capacidade técnica, o que impacta, sobremaneira, a governança qualificada

Fonte: Buta e Teixeira (2020).
Elaboração do autor.

Assim, entende-se que governança não é somente um conceito que procura aproximar distintos interesses em torno de objetivos comuns, em um processo continuado de negociação, mas também requer desempenho técnico e político

das burocracias, com vistas a mediar conflitos/interesses e efetivar, pelas políticas públicas, aquilo que resultar dessas negociações.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do artigo de Buta e Teixeira (2020), verificou-se um conjunto de aspectos relativos à governança do PRDA. Aquele que mais chamou atenção permite forjar o termo de governança dependente, considerando que, apesar do desenho e do esforço empreendido pela Sudam, as questões estruturais para a consecução do plano não se encontram sob sua governança, quando se trata de última instância decisória.

O PRDA reconhece a relevância da governança para o desenvolvimento da Amazônia. No entanto, a análise demonstra que existem aspectos de ordem técnica e política que afetam a arquitetura institucional e, certamente, causarão impactos nos objetivos e resultados consignados no plano – notadamente a dispersão de iniciativas e a superposição de mandatos –, para tratar do desenvolvimento regional na dimensão estratégica.

Isso implica um enorme, e constante, dispêndio de energia institucional da Sudam, com vistas a mobilizar atores e tentar induzi-los a construir uma estratégia convergente de desenvolvimento para a Amazônia, em um cenário de restrição orçamentária que afeta as políticas federais, além do pouco diálogo com os governos subnacionais.

O processo de tramitação no legislativo federal, ainda sem perspectiva de se iniciar, parece ter encerrado, momentaneamente, o debate sobre o desenvolvimento da Amazônia via planejamento regional, fato agravado pela pouca visibilidade do PRDA junto às demais pastas e políticas públicas que são relevantes para a sua consecução, o que tem como resultado a pulverização de recursos orçamentários voltados para as estratégias do plano.

Há fatores internos e externos, horizontais e verticais, técnicos e políticos que afetam a governança do PRDA e, assim, influenciam o objetivo de desenvolver a região a partir de convergências e consensos e que, em face dos problemas apontados, secundarizam suas estratégias e, portanto, sua visibilidade na agenda de políticas públicas, embora a conjuntura atual aponte para um aprofundamento das desigualdades em todas as dimensões.

Ao finalizar, mesmo que parcialmente, o artigo, mais que respostas, impõe duas questões. Como uma governança bem-desenhada subsiste a fatores externos e institucionais, para a implementação de estratégias de desenvolvimento regional? Que espaço há, de fato, para se apostar em uma governança que incorpore os entes subnacionais em políticas/planos de desenvolvimento regional, considerando as

insuficiências de gestão e a frágil agenda de fortalecimento de capacidades estatais voltadas para esses níveis de governo?

Essas questões podem ajudar a encaminhar as limitações do artigo, que, em face da amplitude dos conceitos centrais – governança e desenvolvimento regional –, certamente deixou de contemplar alguma perspectiva de análise. Adicionalmente, ainda nos aspectos teórico-metodológicos, o percurso da pesquisa em sua fase de consulta aos acervos documentais também teve limitações, considerando que algumas importantes fontes de informação, sobretudo institucionais, encontram-se indisponíveis pela ausência de uma política que preserve a história das instituições públicas no país.

Quanto às discussões feitas, o principal limite está na incompletude do processo de formalização do PRDA, como mencionado, que afeta a governança, embora seja lícito dizer que o contexto político atual é de enfraquecimento da participação e, portanto, das instâncias decisórias compartilhadas. Dessa forma, as reflexões feitas não são invalidadas, mas podem ser ampliadas em face do desmonte das políticas e da baixa atenção dada ao tema da governança.

Por fim, o cenário das políticas públicas e instituições responsáveis pelo desenvolvimento regional no país encontra-se em uma cruzada que coloca essas políticas e instituições em dois caminhos possíveis: extinção ou mudanças. Isto com o alicerce de um paradigma liberal, ortodoxo, o que não se adequa à realidade estrutural do país, tampouco à conjuntura, marcada pelo aumento da pobreza e da desigualdade.

Entende-se, assim, que o debate sobre o desenvolvimento da Amazônia passa necessariamente por uma governança orgânica, que compreenda o problema na sua extensão e multidimensionalidade, orientando seus instrumentos de planejamento e financiamento para a superação dos problemas históricos da região.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B. Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva? *In*: CASTRO, I. E.; MIRANDA, M.; EGLER, C. (Org.). **Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BANDEIRA, P. S. Território e planejamento: a experiência europeia e a busca de caminhos para o Brasil. *In*: DINIZ, C. C. (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2007.

BEZZI, M. L. **Região: uma revisão historiográfica**. Santa Maria, Rio Grande do Sul: Editora UFSM, 2001.

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora Unicamp, 2007.

BRASIL. **Plano Amazônia Sustentável**. Brasília: MMA, 2004.

_____. Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 2007.

_____. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. Brasília: MMA, 2008.

_____. **Acórdão nº 1.655/2017**. Os ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, acordam, por unanimidade, com fundamento nos arts. 71, inciso III, da Constituição Federal de 1998, 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, 1º, inciso VIII, 143, inciso II, 259, inciso II, e 260, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, em considerar legais, para fins de registro, os atos de concessão de pensão civil das interessadas abaixo qualificadas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos. Brasília: TCU, 2017.

_____. **Agendas para o desenvolvimento das macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste**: subsídios para elaboração do PPA 2020-2023. Brasília: MPDG; MI, 2018a.

_____. **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**. Brasília: MPDG; MI, 2018b.

_____. Ministério da Fazenda. **Relatório de avaliação dos fundos constitucionais de financiamento**. Brasília: MF, 2018c.

_____. Ministério da Economia. **Plano Plurianual 2020-2023**. Brasília: ME, 2019a.

_____. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a política nacional de desenvolvimento regional. **Diário Oficial**, Brasília, p. 6, 2019b. Seção 1.

_____. Portaria nº 2.652, de 11 de novembro de 2019. Institui o programa de fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais no âmbito do ministério do desenvolvimento regional. **Diário Oficial**, Brasília, p. 269, 2019c. Seção 1.

BRITO, V. C.; MATTEDI, M. A.; SANTOS, G. F. O uso de múltiplas escalas geográficas no planejamento do desenvolvimento regional. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 4, n. 1, p. 1-30, 2017.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações e Sociedade**, v. 27, n. 94, 2020.

COSTA, R. C.; NUNEZ, C. V. Mercado de bioprodutos fitoterápicos e fitocosméticos: gestão, tecnologias e inovação. **Revista Fitos**, v. 10, n. 3, p. 220-372, 2016.

DALLABRIDA, V. R. **Planejamento e gestão territorial: aportes teórico-metodológicos como referenciais no processo de desenvolvimento de municípios, regiões ou territórios**. Mafra, Santa Catarina: Editora da UnC, 2020.

DALLABRIDA, V. R.; ROTTA, E.; BÜTTENBENDER, P. L. Pressupostos epistêmico-teóricos convergentes com a abordagem territorial. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 2, p. 256-273, 2021.

DINIZ, M. B.; DINIZ, M. J. T. Exploração dos recursos da biodiversidade da Amazônia Legal: uma avaliação com base na abordagem do Sistema Nacional/Regional de Inovação. **Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 23, n. 2, p. 210-237, 2018.

FERREIRA, F. D.; COSTA, F. S. O panóptico do desenvolvimento e o discurso ambiental institucional: uma reflexão a partir do Amazonas. **Novos Cadernos Naea**, v. 24, n. 1, p. 167-182, 2021.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **IFDM 2016: Índice de Desenvolvimento Municipal**. Rio de Janeiro: Firjan, 2016.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. 2 ed. São Paulo: Nacional, 1981.

GISSELQUIST, R. M. Developing and evaluating governance indexes: 10 questions. **Policy Studies**, v. 35, n. 5, p. 513-531, 2014.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 14., 2005, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: [s.n.], 2005.

KEPING, Y. Governance and good governance: a new framework for political analysis. **Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences**, v. 11, p. 1-8, 2018.

LEITE, M. V. C. (Org.). **Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade**. Santiago: Cepal, 2019.

LEVI-FAUR, D. From “big government” to “big governance”. *In: _____*. (Ed.). **The Oxford handbook of governance**. [s.l.]: [s.n.], 2012.

LIMA, G. S.; TEIXEIRA, E. M. S. F.; LAMARÃO NETO, H. O papel da Sudam e do consórcio interestadual da Amazônia Legal para o desenvolvimento regional. *In: DIAS, J. C.; BRITO FILHO, J. C. M.; ARAÚJO, J. H. M. (Org.). Direito e desenvolvimento da Amazônia*. Florianópolis: Qualis, 2020. v. 2.

LIMONAD, E. Brasil século XXI, regionalizar para quê? Para quem? *In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Org.). Brasil século XXI: por uma nova regionalização?* São Paulo: Max Limonad, 2004.

MAGGETTI, M.; TREIN, P. Multilevel governance and problem-solving: towards a dynamic theory of multilevel policy-making? **Public Administration**, v. 97, n. 2, p. 355-369, 2019.

MONTEIRO NETO, A. Celso Furtado: sessenta anos do seu legado para a questão regional brasileira (1959-2019). **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, p. 13-25, 2019.

MUELLER, C. C. Formação de políticas públicas. **Revista de Economia Política**, v. 2, n. 5, p. 87-122, 1982.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião**: Sudene, Nordeste – planejamento e conflitos de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

OLIVEIRA, K. P.; PAULA, A. P. P. de. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, 2014.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

ROSE-ACKERMAN, S. What does “governance” mean? **Governance**, v. 30, n. 1, p. 23-27, 2017.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. **Dados**, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SILVA, S. A. As dimensões espacial, territorial e regional no âmbito do planejamento governamental brasileiro. **Boletim Paulista de Geografia**, v. 98, p. 38-62, 2018.

SILVA, S. A.; PORTUGAL, R. **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020.

SILVA, S. P. Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 3, p. 351-376, 2016.

SOJA, E. **Geografias pós-modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SUDAM – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia**. Belém: Sudam, 2012.

_____. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia**. Belém: Sudam, 2016.

_____. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia**. Belém: Sudam, 2019.

WILLI, Y.; PÜTZ, M.; MÜLLER, M. Towards a versatile and multidimensional framework to analyse regional governance. **Environment and Planning C: Politics and Space**, v. 36, n. 5, p. 775-795, 2018.

