

PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DA SUDAM

Ana Cevelyn León

Universidade de Brasília - Departamento de Geografia
anacevelyn@hotmail.com

Itamar Araújo

Universidade de Brasília - Departamento de Geografia
gcca99@yahoo.com.br

Giulliano Rezende

Universidade de Brasília - Departamento de Geografia
giullianorezende@gmail.com

Fernando Luiz Araújo Sobrinho

Universidade de Brasília - Departamento de Geografia
flasobrinho@unb.br

Resumo

O artigo apresenta a experiência da SUDAM sob o olhar do planejamento e desenvolvimento regional acontecido a partir da metade do século XX na Amazônia, região estratégica para o Brasil e que se encontra caracterizada após seis décadas pelo incremento das problemáticas sócio ambientais, evidenciando sobretudo na perda de biodiversidade e o baixo nível econômico das populações. Para a abordagem desta temática o artigo se encontra estruturado em três estágios denominados: “Os inícios da SUDAM” que descreve o processo de criação e a primeira transformação da superintendência, seguido do título “Decadência e Extinção do Padrão de Planejamento Regional na Amazônia” no qual se abordam as crises que levaram a perda do padrão de desenvolvimento e o terceiro denominado de “Recriação da SUDAM e o Estabelecimento de um Novo Padrão de Planejamento Regional” que mostra a experiência da SUDAM a partir de 2007; por fim se expõem as considerações finais propondo a reflexão sobre o padrão de planejamento, a institucionalidade e o desenvolvimento regional de Amazônia.

Palavras Chaves: SUDAM. Planejamento e Desenvolvimento Regional. Região Amazônica.

REGIONAL PLANNING IN BRAZIL: THE EXPERIENCE OF SUDAM

Abstract

The article presents the experience of SUDAM under the gaze of planning and regional development happened from the mid-twentieth century in the Amazon region strategic for Brazil and which is characterized by an increase after six decades of problematic environmental partner, showing mainly in loss biodiversity and the low economic level of the population. To address this issue the article is structured in three stages called: "The beginnings of SUDAM" which describes the process of creation and the first transformation

Recebido em 09/08/2013 / Aprovado para publicação em 16/06/2015.

OBSERVATORIUM: Revista Eletrônica de Geografia, v.7, n.18, p. 02-21, set. 2015.

of oversight, followed by the title "Decline and Extinction of Regional Planning Standard in the Amazon" in which address the crises that led to loss development pattern and the third called "Recreation of SUDAM and the Establishment of a New Pattern of Regional Planning" which shows the experience of SUDAM from 2007; Finally, outlining closing remarks proposing a reflection on the standard of planning, institutions and regional development of the Amazon.

Keywords: SUDAM. Planning and Regional Development. Amazon.

Introdução

No final da década dos anos 50 a política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek de Oliveira deu início a transformação do Brasil, o Plano de Metas do governo, trazia em seu discurso o avanço de 50 anos de progresso em cinco anos de mandato presidencial, trazendo ao país junto com a modernização, o acirramento das desigualdades sociais e regionais e uma alta dívida externa. Neste contexto histórico frente a necessidade de diminuir a desigualdade socioeconômica e regional e dada a convergência das ideias relacionadas a superação da pobreza e subdesenvolvimento defendidas pelo economista Celso Furtado como a colaboração do sociólogo Francisco de Oliveira, foram criadas as Superintendências Regionais de Desenvolvimento, as quais permitiriam ao país elaborar e aplicar políticas de planejamento regional reconhecendo as realidades das unidades da federação com maiores índices de pobreza.

A trajetória destas políticas teve num início brilhante, mas o sonho desenvolvimentista teve seu primeiro embate durante a ditadura militar, período no qual, em razão sobretudo da importância geoestratégica da Amazônia para os interesses do governo militar foi criada a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM. Destacamos que esta superintendência foi criada a partir da extinção da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA.

A referida Superintendência é o foco central do presente artigo, o qual apresenta a experiência da SUDAM sob o olhar do planejamento e desenvolvimento regional da Amazônia acontecido a partir da metade do século XX, numa região estratégica para o Brasil (dadas entre outras suas características de fronteira, concentração de riqueza natural e desigualdades socioeconômicas tanto ao interior da região como em relação ao restante do país) e que mantêm seis décadas a manutenção de questões relacionadas pressão demográfica em razão dos fluxos migratórios e de ocupação de áreas de fronteira agrícola, indicadores

socioeconômicos precários de grande parte da população local, redução da biodiversidade, conflitos entre populações tradicionais (seringueiros, ribeirinhos, índios) com grileiros, posseiros, garimpeiros e baixos índices de desenvolvimento regional.

Para a abordagem desta temática o artigo se encontra estruturado em 3 títulos subtemas, o primeiro titulado “Os inícios da SUDAM” que descreve o processo de criação e primeira transformação da superintendência, seguido do título “Decadência e Extinção do Padrão de Planejamento Regional na Amazônia” no qual se abordam as crises que levaram a perda do padrão de desenvolvimento e o terceiro denominado “Recriação da SUDAM e o Estabelecimento de um Novo Padrão de Planejamento Regional” que mostra o experiência da SUDAM a partir de 2007, ano de sua recriação durante o governo Lula; por fim o artigo expõe as considerações finais nas quais apresentam uma reflexão sobre o reflexo do padrão de planejamento na institucionalidade e o desenvolvimento regional.

O início da SUDAM

O Plano de Valorização da Amazônia é o ponto de partida na história da SUDAM. O instrumento criado pela Constituição de 1946, teve sua discussão reiniciada no mandato do Presidente Getúlio Vargas em 1950, através do estabelecimento de uma conferência técnico administrativa que tinha como fim estudar e debater os assuntos relativos ao desenvolvimento da Amazônia. Como resultado foi instituído em 1953 mediante a lei No. 1806 o Plano de Valorização Econômica da Amazônia e criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA.

Faziam parte da SPVEA 09 (nove) unidades da federação sendo os Territórios Federais à época o Acre, Amapá, Rio Branco (atual Roraima) e Guaporé (atual Rondônia) e os estados do Pará, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Goiás. Seus objetivos gerais destacavam a soberania do Brasil no território amazônico, a estabilidade social e econômica e o desenvolvimento econômico paralelo e complementar a economia brasileira. A SPVEA motivou a criação da SUDENE e deu início a chamada “Operação da Amazônia”, que tinha entre outros objetivos transformar a economia da Amazônia, fortalecer as áreas de fronteira e integrar o espaço amazônico ao restante do território nacional.

No bojo da chamada “Operação Amazônia”, foram propícias as mudanças institucionais, o Estado agiu no intuito de implantar na região um novo modelo de

planejamento do desenvolvimento regional. Usando como forma de discurso a integração nacional, propiciou a integração econômica regional e a consolidação do mercado brasileiro.

Em 27 de outubro de 1966, o então Presidente da República Castelo Branco extinguiu a SPVEA e criou imediatamente a SUDAM. A justificativa proposta pelo Estado brasileiro era a de que aquele órgão estava tomado pela prática da corrupção, em decorrência da ação da política regionalista (BRITO, 2001).

Deve-se destacar que o Brasil dos anos cinquenta e sessenta, períodos nos quais se deram início as reflexões sobre a questão regional no desenvolvimento do Brasil, e que esta caracterizado pela transição entre o país agrário para país industrial, e que tal como o citam Goularti Filho, Messias e Almeida (2011, p.3), *"corresponde ao momento em que o Brasil começava a pensar no desenvolvimento regional pautado na presença do Estado como agente condutor e planejador do desenvolvimento regional"*.

A criação da SUDAM (1966) ocorre após a criação da SUDENE (1959), e em período anterior a criações de outras superintendências de desenvolvimento regional, a SUDESUL e SUDECO (1967). O decreto lei 5.173 de 27 de outubro de 1966, destaca a finalidade de planejar, coordenar, promover a execução e controlar a ação federal na região Norte, sobretudo na chamada Amazônia Legal. A SUDAM passa a ser uma autarquia vinculada a Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério de Planejamento e Orçamento e posteriormente ao Ministério do Interior.

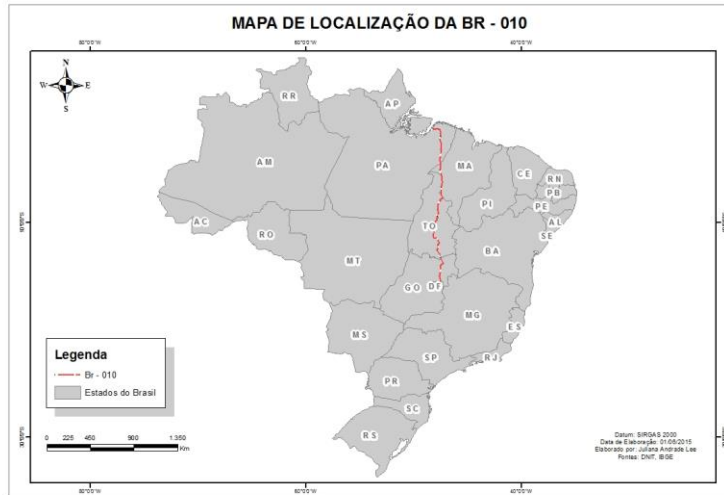
O surgimento desse novo modelo de planejamento regional foi amplamente sustentada e conseqüentemente apoiada por uma política nacional de concessão de incentivos fiscais regionais, usando o mesmo modelo de incentivos que ocorria na Região Nordeste. Dessa forma, através desses incentivos foi concebido um novo padrão de planejamento regional para a Amazônia.

Dentro dos parâmetros normativos dados para o estabelecimento da SUDAM, se encontra a lei 5.174 na qual gerava a concessão de incentivos fiscais em favor da Região, conferia liberdade a pessoas jurídicas, exceções de impostos de renda, taxas federais, para atividades industriais, agropecuárias e de serviços, e isenção de impostos e taxas para maquinarias e equipamentos importados e bens doados por entidades estrangeiras.

Alguns resultados do planejamento na Amazônia até 1967 foram a potencialização de instituições locais, a implementação da Zona Franca de Manaus e sua Superintendência, a criação do Banco de Amazônia BASA, atração de maior investimento privado para a

Amazônia e a criação de infraestrutura onde o maior empreendimento foi a rodovia BR 010, chamada de Belém-Brasília, conforme imagem a seguir:

Imagem 1: BR 010 Rodovia Belém – Brasília.



Fonte Google Earth em junho de 2015.

Sendo a SUDAM uma superintendência de natureza estratégica para o Governo Militar, ela ocupou espaço de destaque entre os anos de 1971 e 1978, sendo a segunda maior superintendência mesorregional. Os altos investimentos feitos na região foram destinados a incentivar os processos de povoamento, o caráter militar que assumira a SUDAM, definiu seu modo de pensar o desenvolvimento que tal como cita Francisco de Oliveira na reportagem especial feita pela Radio Câmara (2006), fez que se apresentasse nos seus inícios como uma instituição burocrática em função dos interesses do governo cuja estratégia política era a negociação isolada com os estados e não precisamente o planejamento regional e que de maneira específica para a região tinha como principal interesse a manutenção da soberania. Isto fez que aspectos como as reformas sociais, a reforma agrária e uma melhor distribuição de renda, não fossem compreendidas e atendidas no processo de planejamento da SUDAM.

A respeito deste período é importante citar que além da orientação política dada as Secretarias de Desenvolvimento durante a ditadura, fatores como a inflação, o endividamento externo, o desvio de recursos e a crise econômica do país fizeram estragos nos orçamentos das superintendências de desenvolvimento regional, o que gerou uma reduzida implantação do planejado e, portanto perda na credibilidade destas superintendências.

Uma segunda crise deu-se no ano 2001, quando investigações da Polícia Federal e Auditorias Externas mostraram alta corrupção e desvios de recursos públicos, os quais para a SUDAM ascendia a mais de 1,7 bilhões de reais¹, este fato além dos questionamentos sobre a eficiência da autarquia, fizeram que o presidente Fernando Henrique Cardoso, em medida provisória extinguisse a SUDAM criando no seu lugar a Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA, instituição que passou a ser responsável pelo gerenciamento dos programas da Amazônia Legal.

A justificativa propagada pelo governo era de que as Superintendências tinham se constituído numa extensa rede de corrupção, e a imprensa e o clamor nacional exigiam providências cabíveis e urgentes, criando assim um clima político propício para esse tipo de medidas governamentais (BACURY, 2005, p.15).

Neste momento a concepção original de Celso Furtado na qual as secretarias de desenvolvimento seriam um poderoso motor para o crescimento das regiões diminuindo assim os abismo socioeconômicos foram substituídas como o citam Goularti Filho, Messias e Almeida (2011, p.22) pela *"ingênua esperança de que a capacidade endógena de cada localidade, derivada da força de vontade dos agentes empreendedores fosse suficiente para promover o desenvolvimento harmônico de todo o Brasil"*.

Diante os resultados negativos da SUDAM (baixa implementação do planejamento, incremento das desigualdades socioeconômicas, corrupção, e desvio de recursos públicos), a estrutura reduzida e orçamento limitado com que atuou a ADA e as políticas públicas e estratégias de desenvolvimento do País, configuraram uma etapa de decadência e extinção do planejamento na Amazônia como será mostrado na continuação.

Decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia.

O padrão de desenvolvimento na Amazônia inicialmente projetado baixo o reconhecimento da importância das regiões no desenvolvimento do País, foi alterado por questões políticas como pode se observar desde a extinção da SPVEA e criação da SUDAM mesmo elemento de caráter político ressurgiu em 2001, com a extinção da SUDAM e a sua posterior substituição pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA. Repetindo da mesma maneira, ao invés de reformar e redirecionar os objetivos e as ações dos referidos

órgãos de desenvolvimento regional, cada um em sua época, o Estado passa a adotar o mecanismo de intervenção institucional, implementando as mudanças administrativas interiores e, logo em seguida, concretizado a extinção e a substituição desses órgãos.

Embora haja uma semelhança entre esses dois fatos históricos, há uma substancial diferença entre ambos. No período, quando da criação da SUDAM, havia a necessidade de efetivar e incorporar a economia amazônica ao mercado nacional o que levou o Estado brasileiro a centralizar as suas ações na região, no intuito de promover mudanças necessárias ao rápido desenvolvimento e conseqüentemente a modernização da economia amazônica. Isso é perceptível, quando se observa o amplo leque de instrumentos de desenvolvimento regional concebido ao novo sistema institucional, tendo os incentivos fiscais o seu principal suporte, com isso facilitando e atraindo o capital privado para a região.

Nesse outro momento, quando da extinção da SUDAM, o que observa-se é um contexto totalmente diferenciado, em que o Estado não mais cogitou centralizar qualquer ação pública na região, tampouco conceder incentivos fiscais como mecanismo de desenvolvimento regional e muito menos adotar qualquer política de diferenciação econômica entre as regiões brasileiras.

Brito (2001, p.147) assinala que o esgotamento da política de desenvolvimento para a Amazônia a partir de meados dos anos 80 se evidenciou no ritmo dos processos sociais e econômicos da região, observando se tanto uma intensificação da desagregação social como o fato de que em aproximadamente 15 anos, se contabilizava uma área destruída pelo desmatamento que ultrapassava exponencialmente as áreas degradadas durante dois séculos de colonização, como pode ser observado na imagem 2 a seguir.

Imagem 2: Incremento do Desmatamento



Fonte FAO/USDA em fevereiro de 2013.

O fim desse padrão desenvolvimentista, entretanto, não pode ser circunscrita e nem tampouco restringida apenas ao discurso da corrupção, diante do que foi argumentado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso em 2001. Se essa argumentação fosse verídica, as mudanças procedidas pelo Estado teriam se limitado a SUDAM, enquanto instituição. Sendo que não ocorreu dessa forma. O que realmente ocorreu foi a extinção simultânea tanto da SUDAM quanto da política de incentivos fiscais da qual se utilizava essa instituição para fomentar o desenvolvimento regional na Amazônia. Não ficando restrito aos incentivos à Amazônia, abrangendo também a região Nordeste, com a extinção da SUDENE, consequentemente da mesma política de incentivos fiscais que abrangia ambas regiões. Agindo dessa maneira, o Estado simplesmente extinguiu o padrão de desenvolvimento regional vigente no país, sem, no entanto, conceber de prontidão um novo estilo ou padrão de desenvolvimento para as regiões periféricas e do país.

Perda de Capacidade Gerencial da SUDAM

Desde o surgimento da SUDAM, seu formato de autarquia dava-lhe autonomia para elaborar e gerir os planos de desenvolvimento bem como de maior relevância a capacidade para exercer o controle centralizado da ação do Estado brasileiro no contexto da região Amazônica. Portanto, os órgãos de esferas federais existentes na região, deveriam, de maneira obrigatória, acatar às diretrizes gerais do Plano diretor da SUDAM e à orientação dessa instituição de desenvolvimento regional, na elaboração dos seus programas, da mesma forma como poderia a SUDAM sugerir inclusive a adaptação, transformação ou extinção desses órgãos federais com atuação na região (BRITO 2001, p. 152).

De certa maneira, o Estado brasileiro coloca em prática sua estratégia de intervenção no desenvolvimento da região, presente na segunda metade dos anos 1960 e posto em prática durante o governo militar. Mas de imediato o Estado restringiu essa autonomia da SUDAM (Lei Federal nº 5.374, de 07/12/67), transferindo a instituição ao Ministério do Interior, o qual passou a representar a SUDAM na sua interlocução com as demais esferas públicas e com a Presidência da República. Diante disso, a SUDAM perdeu o poder de decidir de forma autônoma sobre os planos e estratégias de ação, ficando subordinada às determinações do Ministério do Interior tanto em relação às normas para a elaboração do planejamento regional, quanto em relação aos resultados das operações técnicas e em outras medidas.

Essa modificação na sua maneira de agir é caracterizada como a primeira perda de capacidade gerencial, limitando a sua atuação à política de incentivos fiscais que a mesma gerenciava. Outra alteração ocorreu com a reorientação da política nacional de desenvolvimento para o país, ocorrida nos anos 1970, através da entrada em vigor dos Planos Nacionais de Desenvolvimentos (PND's). Onde ocorria a subordinação do planejamento regional ao planejamento do desenvolvimento nacional: Com isso, os planos elaborados pelas instituições de planejamento regional passaram a se constituírem em subprojetos dos planos nacionais, tendo como exemplo os Planos de Desenvolvimentos da Amazônia (PDAs), criados pela SUDAM.

Dessa maneira a SUDAM deixou de assumir de forma isolada o planejamento do desenvolvimento da Amazônia e ficou subordinada a ação estratégica global do planejamento do desenvolvimento nacional. Diante disso, seus recursos financeiros foram subtraídos e anexados ao PIN e PROTERRA, programas de interesse nacional, que eram mais voltados para resolver problemas sociais ocorrentes no Nordeste, e os Fundos Setoriais, voltados para o desenvolvimento de setores instalados, em sua grande maioria, nas regiões mais desenvolvidas do país.

Em outro momento, mais incisivo pra o exercício do papel desenvolvimentista da SUDAM, ocorreu com a crise fiscal-financeira do Estado, nos primórdios da década de 1980. No mesmo momento em que o gerenciamento da política econômica brasileira foi subordinada à gestão das contas do balanço de pagamentos, com o intuito de alcançar um superávit elevado no saldo das transações correntes, no mesmo instante em que no âmbito interno, diversos mecanismos foram adotados para ampliar a receita tributaria, tendo como exemplo a adoção de um processo sistemático de redução da dedução tributaria do IRPJ que dava suporte aos Fundos Regionais, isso foi decisivo para a perda de capacidade gerencial da SUDAM, que entra em profunda crise em relação ao seu papel desenvolvimentista.

Com a suspensão, por diversos momentos, de cartas-consultas e a análise de novos projetos, face o desequilíbrio orçamentario financeiro entre as disponibilidades de recursos existentes no FINAM e a demanda manifestada pelas empresas privadas. No entanto, entrou em discussão a capacidade de gerenciamento das instituições de desenvolvimento regional, levando em consideração, justamente a dificuldade que as mesmas já vinham enfrentando para manter o financiamento do desenvolvimento regional. Diante disso, ficou definido, no art. 43 da Constituição de 1988, que uma lei complementar que buscasse definir a composição

dos organismos regionais encarregados dos planos regionais de desenvolvimento. Dessa maneira, já se articulava formal e constitucionalmente a necessidade de reestruturação e redefinição dessas instituições, dentre as quais, a SUDAM.

Corrupção na SUDAM

O argumento utilizado pelo Estado para extinguir a SUDAM, foi o de que a instituição estava a mercê da corrupção, que havia um acúmulo histórico de fraudes e desperdício de recursos financeiros, e que havia uma série de irregularidades com a gestão dos recursos oriundos dos incentivos fiscais regionais.

O Estado brasileiro utilizou um discurso semelhante em 1966, quando a SUDAM foi criada em substituição a SPVEA. Segundo o mesmo, seria necessária a extinção do referido órgão em virtude da referida instituição ter sido tomada pela prática da corrupção e por conta desse fator, não apresentava mais condição de conduzir a política de desenvolvimento e conseqüentemente implantar um ordenamento social de face moderna e com eficiência na região Amazônica, portanto, não haveria mais sentido e nem tampouco espaço para reformar a SPVEA, sendo a única alternativa a sua extinção (BRITO, 2001, p.149-150).

A SUDAM, criada neste contexto, tendo como base um discurso governamental, que apresentava uma nova estrutura institucional, com características modernas à época e com o compromisso de coordenar a transformação econômica da Amazônia. Semelhante como ocorreu com a SPVEA, era como se o destino tivesse lhe reservado o mesmo fim trágico, menos de três décadas e meia depois, a SUDAM é também extinta de acordo com o discurso do Estado, pelos mesmos motivos que levaram a sua criação e conseqüentemente da outra instituição regional a SPVEA.

Nos primórdios da década de 1970, surgiram os primeiros indícios de mal gerenciamento dos recursos, conseqüentemente também de corrupção, administrados pela SUDAM. Apresentaram-se através da existência de um mercado de comissões de corretagem extorsivas na relação de negociação entre os optantes do FIDAM (Fundo de Investimento Privado no Desenvolvimento da Amazônia) e seus investidores. A questão era que havia uma chamada “indústria” de projetos de fachada, voltados para a capacitação de recursos, mas que não internalizava os recursos em investimentos produtivos, o que resultava com que fosse

mais interessante se investir nos títulos existentes no mercado do que nos projetos aprovados pela SUDAM (BRITO, 2001, p.162-163).

As denúncias evidenciadas não resultaram na extinção da SUDAM, mas provocou uma alteração da sistemática de financiamento do desenvolvimento regional, houve a substituição do FIDAM pelo FINAM (Decreto-lei nº 1.376/74). De fato, ocorreu apenas a substituição do antigo sistema de incentivos fiscais, chamado d 34/18 – anexado do modelo da SUDENE, pelo convencionalmente chamado de artigo 17 e 18 desse Decreto-lei.

Com essa alteração, as críticas em relação a sistemática de concessão dos incentivos fiscais, foram amenizadas, no entanto não foi solucionado a problemática do financiamento nem tampouco foi eliminada a pratica da corretagem nas transações com relação ao Fundo. Apesar da adoção através da nova sistemática de conceber um subsistema do mercado financeiro de títulos, baseados nas emissões primarias de cotas e ações emitidas pelo FINAM, além de ter como pressuposto o desenvolvimento de um mercado secundário de ações, capaz de dar autonomia ao FUNDO, isso ocorreu, devido a restrições das negociações das ações dos projetos incentivados e a desvalorização progressiva das cotas e ações na carteira de títulos (CARVALHO 1996,p.21-22).

A restrição dos recursos direcionados para o FINAM, juntamente com a retomada das altas comissões de corretagens, ressurgiu as críticas à sistemática de utilização dos recursos dos incentivos fiscais. Aliado a discussão sobre a necessidade de manutenção da política de incentivos fiscais diante do desequilíbrio das contas públicas, terminaria numa nova intervenção do Estado, através da criação da COMIF, em 1985.

A COMIF, com um relatório bastante enfático, tanto em relação ao FINAM, quanto aos demais Fundos, determinou que o sistema de incentivos fiscais vigentes precisava ser mantido, no entanto deveria ser aperfeiçoado e fortalecido; entretanto, eram imprescindíveis modificações no planejamento, captação e na ampliação desses recursos, tendo como base as seguintes propostas: a) melhorar a eficácia, no sentido de atendimento das prioridades e alcance dos objetivos; b) aumentar a eficiência, eliminando desperdícios e minimizando a relação custo do incentivo versus benefício privados e sociais; c) assegurar transparência na adoção e no uso dos recursos; d) minimizar as características de concentração de renda e riqueza, inerentes ao sistema; e) assegurar a escolha de projetos viáveis sob os aspectos administrativos, técnicos, financeiros, econômicos, sociais e ambientais; f) permitir o fortalecimento dos Fundos, inclusive com a capitalização dos relatórios financeiros

propiciados pelos projetos financiados; g) evitar a ocorrência de conflitos com políticas governamentais prioritárias, através da necessária compatibilização de objetivos e instrumentos; h) incentivar a integração das varias instituições envolvidas, especialmente das agências e bancos de desenvolvimento (IPEA 1986, p. 170-171).

Esse relatório mostrava com clareza os problemas existentes na utilização dos incentivos fiscais regionais, mas a SUDAM padecia de dois pecados capitais. O primeiro apontado pelos relatórios da COMIF e das Comissões Mistas do Congresso Nacional que se referia à deficiência dos quadros técnicos da instituição. Apontando em todos esses relatórios a necessidade do aperfeiçoamento do processo de seleção, acompanhamento e fiscalização dos projetos incentivados, necessitava não apenas a introdução de novas metodologias de análise econômica e social e vontade política, mais também a adaptação e a melhor qualificação do quadro técnico da SUDAM e conseqüentemente do BASA.

O segundo, a apropriação do controle e a gestão da SUDAM por grupos políticos regionais que restringiam uma maior abertura e um processo mais democrático de acompanhamento e fiscalização por parte da sociedade organizada das ações desenvolvidas pela instituição, portanto inviabilizavam um acompanhamento mais técnico e com conteúdo político por parte das diversas instâncias de governo que fazem parte do Conselho Deliberativo da instituição. Também privilegiaram e restringiram a aprovação de cartas-consulta e nos projetos conforme a conveniência de interesses particulares; condicionaram a existência de uma interferência política e de escritórios de projetos especializados na aprovação dos projetos e na liberação dos recursos do Fundo, e evitaram a apuração das evidências de desvio de recursos, cancelaram projetos que se encontravam em desacordo com a legislação e adotar providências para o recolhimento aos cofres públicos dos recursos não aplicados ou aplicados inadequadamente.

Em conjunto com a Secretaria Federal de Controle, do Ministério da Fazenda, e da Secretaria de Controle Interno, do Ministério do Orçamento e Gestão, tendo por base o Relatório do Tribunal de contas da União, foi elaborado um Relatório que exigia da SUDAM: a) apresentasse as evidências de desvio de aplicação de recursos de incentivos fiscais pelas empresas beneficiárias, promovendo inclusive as competentes tomadas de contas especiais; b) procedesse a fiscalização de todos os processos em implantação no sistema FINAM; c) procedesse ao imediato cancelamento dos projetos que não optaram pela sistemática da Lei nº

8.167/91; d) fixasse critérios a serem observadas pelo BASA para a realização de leilões especiais dos títulos da carteira do FINAM; e outros procedimentos legais (BRASIL 1998).

O Relatório apontava, de forma direta, as principais causas das ocorrências das fraudes constatadas na aplicação de recursos do FINAM, segundo o relatório essas fraudes provocadas pelos seguintes fatores :a) o entendimento de alguns servidores da SUDAM que acreditavam que os recursos liberados pelo FINAM são privados e pertencentes aos tomadores de recursos; b) inexistência de um sistema informatizado para o controle do banco de informações sobre os projetos incentivados; c) a existência de comércio paralelo de incentivos fiscais; d) a falta de treinamento dos fiscais e analistas de projetos; e) reduzido quadro de servidores da SUDAM nas áreas de fiscalização e análise de projetos; f) a utilização de meios de transporte dos empresários, para o deslocamento de fiscais da SUDAM até os projetos; g) a análise de projetos sem a documentação necessária que possibilite a avaliação do custo dos incentivos projetados; h) número de projetos aprovados bem acima da capacidade gerencial da SUDAM; i) a SUDAM acata avaliação de imóveis, feitas por técnicos do escritório que apresenta o projeto, mesmo sabendo que tais empresas são remuneradas em função do valor do projeto aprovado; j) a falta de atuação mais efetiva de todos os Conselheiros do CONDEL na análise e aprovação de projetos que lhe são submetidos pela SUDAM; dentre outros fatores.

Essa série de relatos, aliada ao condicionante uso da instituição para fins de benefícios aos interesses particulares e de políticos, juntando à restrição e com isso a redução dos recursos públicos transferidos para o Fundo a cada ano, resultaram no acirramento das críticas sobre a operacionalidade e eficácia da SUDAM e do FINAM, o que se agravou quando a isso se associou uma nova onda de denúncias feitas pela revistas de circulação nacional de forma sistemática ao longo de 2000-2001, expondo publicamente uma sequência de irregularidades que acontecia na SUDAM, exigindo por parte da Presidência da República, Ministério Público Federal e Polícia Federal e de outras instâncias, uma tomada de posição para que as denúncias fossem averiguadas.

Com essa averiguação ficou constatado uma série de irregularidades, novos fatos surgiram, prisões foram efetuadas, denúncias de envolvimento se estenderam a representantes do governo federal e a outros representantes políticos, inclusive a outras regiões do país, com ampla divulgação da imprensa, desvendando um intenso dossiê de irregularidades, de desvios de recursos, e de evidência da prática de corrupção.

Recriação da SUDAM

Em julho de 2003, após quatro meses de ser definida a estrutura organizacional da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, o Presidente Lula anunciou formalmente a recriação das Superintendências do Nordeste (SUDENE) e da Amazônia (SUDAM). Logo em seguida foi enviado ao Congresso Nacional em regime de urgência constitucional o Projeto de Lei Complementar Nº 91- 2003, propondo a criação da SUDAM e consequentemente a extinção da ADA, e o Projeto de Lei complementar Nº 76 - 2003 voltado para a criação da SUDENE e a extinção da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADANE.

O Ministro da Integração Nacional na exposição de motivos encaminhada ao Presidente da República como o cita Bacury (2005) fundamentou simplesmente que a criação da SUDAM se dava em função da necessidade de retomada do planejamento no país e por conta do compromisso com o combate as desigualdades regionais. Em razão disso, exigia-se o caráter de urgência constitucional para a aprovação dessa medida pelo Congresso Nacional. Percebe se que nada que apresentasse relevância ou importância estratégica para o desenvolvimento nacional ou até mesmo regional que realmente suscitasse essa mudança. Nada que apresentasse uma diferenciação com relação aos objetivos da pretensa Agência de Desenvolvimento da Amazônia, agora prevista para ser extinta.

A questão mais relevante dessa discussão é que, também, com relação a origem dos recursos que irão formar a receita da nova SUDAM, do Fundo a ser gerenciado por essa instituição, e a sua forma de utilização, em nada se diferenciava das regras existentes no caso da ADA. Os recursos da nova SUDAM serão constituídos por dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União, por transferências do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, equivalente a dois por cento do valor de cada liberação de recursos a título de remuneração pela gestão desse Fundo, e por quaisquer outras receitas previstas no Projeto de Lei Complementar No 91/2003. (BACURY 2005).

De Acordo com essa legislação, a ADA se constitui em uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Integração Nacional com o objetivo de implementar políticas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento da Amazônia. A atuação da Agência obedeceu aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da política de desenvolvimento nacional integrada e do Plano de Desenvolvimento da Amazônia e articulada com o Conselho

Deliberativo da Amazônia, órgãos entidades públicas dos governos federal, estaduais e municipais que atuam na região, e a sociedade civil organizada.

Mas somente em 2007, o então Presidente Luis Inácio Lula da Silva cria a nova SUDAM pela Lei Complementar N°124, de 3 de janeiro de 2007, em substituição à Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). O Decreto N° 6.218, de 4 de outubro de 2007, aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e suas Funções Gratificadas. A SUDAM passa a ser uma Autarquia Federal, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, tendo como missão institucional promover o desenvolvimento ambiental e sustentável da Amazônia assegurando a erradicação da miséria e a redução das desigualdades regionais.

A nova SUDAM foi constituída da “cara” da antiga SUDAM e do “corpo” da futura extinta ADA. No entanto essa nova instituição “nasce blindada contra a corrupção”, pois os financiamentos a serem concedidos não serão transformados em debêntures conversíveis em ação, logo terão que ser devolvidos com a incidência de juros. A lógica, agora, não é mais de recursos a fundo perdido. A nova instituição exercera apenas o papel de financiador, tornando-se isso fator de alto risco para os investidores, principalmente para aqueles que ha anos vinham se beneficiando dos incentivos fiscais regionais (BACURY 2005).

O balanços dos projetos da SUDAM para 2012, como cita Uchôa (2003) registrou o terceiro maior índice de projetos incentivados desde sua recriação em 2007, somando um total de 251 solicitações atendidas somente no ano de 2012, dando destaque para a retomada de projetos aprovados pelo Mato Grosso que ficou na segunda posição entre os estados que mais recebem incentivos da SUDAM, a frente novamente do Pará no ranking. O estado de Mato Grosso registrou um crescimento de 67 projetos em relação ao ano de 2011, aprovando um total de 91 em 2012. Destes, 64 são na área de implantação, nove em diversificação, um em ampliação e quatro em modernização.

O primeiro lugar em aprovação ainda é do Amazonas devido ao Polo Industrial de Manaus que demanda uma maior quantidade de recursos. Porém, as diferenças entre os dois primeiros colocados é de apenas 19 projetos, o que mostra o grande crescimento empresarial registrado no Mato Grosso.

O papel de atual da SUDAM como uma agência de desenvolvimento regional é o de construir, aprovar, executar e monitorar um plano que possibilite a realização de ações voltadas para a segurança alimentar, demográfica, prudência ambiental, diversificação da

matriz energética, ciência e tecnologia, possibilitando o aumento da produção industrial à base de tecnologia ecologicamente corretas e adequadas, e uma maior integração entre as áreas rurais e as cidades.

Padrões de Desenvolvimento e o Planejamento Regional

Como se viu na trajetória da experiência da SUDAM no Brasil é somente em meados da década de 1950 que o planejamento regional se instituiu como política pública de caráter contínuo e institucional já que até então o planejamento brasileiro tinha sido realizado de forma descontínua e ocasional (MIRANDA, 1981, p. 106). É neste momento histórico no qual se deu início a aplicação das propostas de planificação da CEPAL, as quais faziam ênfase na importância dos aspectos regionais nas políticas de desenvolvimento.

A respeito como cita Almeida (2004), é o período de 1956 a 1961, correspondente ao Plano de Metas, que deve ser interpretado com maior especificidade, pela complexidade de suas formulações, quando comparado com as tentativas anteriores, e pela profundidade de seu impacto, principalmente em virtude do sistema político vigente. Por estas peculiaridades pode ser considerada a primeira experiência brasileira de planejamento governamental, embora ainda não se trate de um planejamento global da economia (*apud*. Vargas e Theis, 2009).

Os resultados desse período com respeito ao desenvolvimento econômico, contudo, apresentaram resultados positivos nos quais foi evidente que a técnica de planejamento utilizada era capaz de programar adequadamente cada setor, acelerou-se a industrialização e se levou o desenvolvimento ao interior do país, com um alto investimento em infraestrutura. Impulso que foi freado e redirecionado durante o a Ditadura Militar (1964 a 1985), período no qual o desenvolvimento foi dirigido ao fortalecimento do papel do Estado, no endividamento externo, na substituição das importações, na instalação de multinacionais atendendo demandas do mercado interno e na manutenção de superávits na balança comercial, em que a exportação de produtos agrícolas desempenhou um importante papel, modelo no qual o planejamento regional foi substituído pelo predomínio da planificação na escala nacional.

O modelo desenvolvimentista da ditadura militar tal o cita Lene (2011), tinha como centro o binômio segurança - desenvolvimento econômico. A intensificação da centralização política, a hipertrofia do Poder Executivo e de seus braços de controle econômico e, ainda, a necessidade de legitimação do autoritarismo por meio da eficiência econômica.

A década de 80 ficou conhecida como a década perdida, caracterizada pela perda da capacidade de planejamento do Estado brasileiro e trouxe consigo o envelhecimento da estrutura produtiva, incapacidade para enfrentar a elevada dívida externa, perda da competitividade economia brasileira e sua posição no comércio exterior, redução salarial e a deterioração do câmbio (desvalorizando a moeda nacional). O Estado, aos poucos, vai se fragilizando e ficando sem condições de reverter o grave quadro de agravamento da crise econômica e social, elevadas taxas inflacionárias e sucessivos planos que tentam contê-las sem resultados positivos.

Crise que evidenciou a incapacidade institucional e que gerou impactos com muita mais força nos níveis regional e local, corroborando a necessidade de novos padrões de desenvolvimento que responderam tanto ao processo de redemocratização o qual exigia uma renovação da estrutura institucional como as dinâmicas globais, dentro das quais se encontrava a necessidade de incorporar o desenvolvimento em todas suas dimensões não se centrando somente no crescimento econômico se não abordando nele a sustentabilidade social, ambiental e econômica, aspectos que foram abordados pelos subsequentes governos, a través dos planos formulados como o mostra o quadro 1.

Planos	Governo	Medidas/Metas/Objetivos
PPA 1996-1999	Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)	Eixos nacionais de integração e de desenvolvimento
PPA 2000-2003	Fernando Henrique Cardoso (1999-2002)	Integração do plano, orçamento e gestão; fortalecimento dos planos pelos eixos de integração
PPA 2004-2007 (Plano Brasil de Todos)	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006)	Desenvolvimento, participação e inclusão
PPA 2008-2011	Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010)	Crescimento econômico; inclusão social e redução das desigualdades regionais

Quadro 1 Planos Plurianuais do Brasil

Fonte: Elaboração do autor com base em Almeida (2004), Brasil (2009b).

Considerações Finais

As origens da SUDAM resultam da necessidade do Estado brasileiro em propor uma política desenvolvimentista para a região amazônica, abrindo um variado leque de instrumentos de desenvolvimento regional, com a adoção de política de incentivos fiscais na expectativa de facilitar com isso a atração de capital privado para a região. Tinha como

modelo a integração regional, lógica dominante que se pautava no processo de estruturação da economia nacional localizada nas diversas regiões do país.

A SUDAM foi criada como um instrumento que possibilitaria a centralização das ações do Estado na região, no momento em que se pensava que a lógica do planejamento era sinônimo de solução para as desigualdades do desenvolvimento econômico, principalmente em se tratando de regiões que se encontravam num patamar de atraso econômico, caso específico da Amazônia.

Desde sua implantação, a SUDAM, tinha recursos oriundos dos incentivos fiscais que eram subtraídos em decorrência da inclusão de outros programas também considerados pelo Estado como extremamente importantes ao processo de integração nacional. Inicialmente, os recursos dos incentivos fiscais voltados para o desenvolvimento regional foram reduzidos pela metade sendo ampliado mais ainda por conta da distribuição de parcelas dos incentivos fiscais para a criação de um outro fundo, este voltado para investimentos setoriais do país, não precisamente a Amazônia. Com isso gerou problemas operacionais de gestão dos recursos.

Diante dessa situação, a SUDAM, reconheceu forçosamente que a redução dos recursos fiscais que se destinava ao FINAM inviabilizava o repasse de recursos para os projetos já aprovados e em implantação e para a aprovação de novos projetos, determinando assim um engessamento no seu papel de agente promotor do desenvolvimento regional na Amazônia.

No entanto, a manutenção da existência da SUDAM, ao contrario da sua extinção, não alterou esse quadro e nem reverteria a decadência ocorrente no padrão de planejamento regional na Amazônia, com o aprofundamento da crise fiscal-financeira do Estado, inclusive afetando o pacto federativo estabelecido no país, só tenderia a aumentar a restrição dos recursos financeiros vinculados aos incentivos fiscais regionais, impondo a SUDAM maiores dificuldades no financiamento do desenvolvimento regional.

A extinção da SUDAM não se resume apenas ao término da existência de uma instituição governamental, mas sim ao término de um modelo de desenvolvimento concebido pelo Estado brasileiro nos anos sessenta que visava a integração produtiva da região no contexto de mercado nacional em expansão, no qual a SUDAM representava.

O Estado utilizou as denúncias de corrupção, como meio político para referendar uma intenção que vinha se planejando desde o início dos anos de 1990, quando veio a tona a impossibilidade de manutenção desse modelo, e não na causa principal, que seria a extinção da SUDAM. Esse mecanismo utilizado pelo Estado que vinha se arrastando pela ausência de

uma alternativa que substituísse o modelo vigente sem ocasionar transtorno na sua relação com os Estados da Região Norte, agiu, precipitadamente por conta da suposta “pressão exercida pela sociedade” criando uma nova instituição no lugar da qual estava sendo extinta, com um padrão de financiamento que divergia da expectativa dos investidores que escolhiam a Amazônia para a instalação dos seus projetos. Enquanto isso, a problemática regional fica a espera de um novo padrão de desenvolvimento.

Finalmente a experiência da SUDAM evidencia a necessidade de um planejamento multiescalar articulado em todos os níveis de planejamento, no qual aspectos como as políticas públicas direcionadas à objetivos específicos sejam garantias tanto da transparência do Estado como da inclusão participativa, isso dado que o resultado do planejamento e desenvolvimento regional da Amazônia gera uma profunda reflexão sobre o papel do Estado e as estruturas institucionais a cargo do desenvolvimento regional.

Nota

¹ Dados tomados da Reportagem Especial feito pela Radio Câmara da Câmara dos Deputados em 2006.

Referências

BACURY, Sérgio. Morte e Ressurreição da SUDAM: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia. Teses de doutorado. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Curso de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Tropicó Uúmido, Universidade Federal do Para. Belém. 2005.

Brasil. Lei Federal nº 5.374. 7 de dezembro de 1967.

_____. Decreto-lei N° 1.376. 8 de janeiro de 1974.

_____, Ministério da Fazenda. Secretaria Federal de Controle. Relatório de auditora de gestão do Fundo de Investimento da Amazônia – FINAM. Contas de 01.07.98 a 31.12.98.

BRITO, Daniel, Chaves de. Reforma do Estado e Sustentabilidade: a Questão das Instituições Desenvolvimentistas da Amazônia. In Estado e Políticas Públicas na Amazônia, Gestão do Desenvolvimento Regional. Org. Nunes María Célia, Mathis, Armin, Castro Edna, Hurtienne Tomas. Belen 2001. p. 147-173.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Radio Câmara. Reportagem Especial, [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/download/padrao/REPORTAGEM-ESPECIAL/338785--ESPECIAL-SUDAMSUDEDECOSUDENE---CONHECA-A-HISTORIA-DAS-TRES-SUPERINTENDENCIAS-\(-6-19-\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/download/padrao/REPORTAGEM-ESPECIAL/338785--ESPECIAL-SUDAMSUDEDECOSUDENE---CONHECA-A-HISTORIA-DAS-TRES-SUPERINTENDENCIAS-(-6-19-).html). 9 de Outubro de 2006.

_____. [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/338786--ESPECIAL-SUDAMSUDECOSUDENE---VANTAGENS-E-DESVANTAGENS-\(-6-25-\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/338786--ESPECIAL-SUDAMSUDECOSUDENE---VANTAGENS-E-DESVANTAGENS-(-6-25-).html). 9 de Outubro de 2006.

_____. [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/338787--ESPECIAL-SUDAMSUDECOSUDENE---PROJETOS-PARA-RECRIACAO-DAS-SUPERINTENDENCIAS-\(-6-21-\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/338787--ESPECIAL-SUDAMSUDECOSUDENE---PROJETOS-PARA-RECRIACAO-DAS-SUPERINTENDENCIAS-(-6-21-).html). 9 de Outubro de 2006.

CARVALHO, David Ferreira. Globalização produtiva, competitividade industrial e desenvolvimento regional. Belém: NAEA, 1996.

GOULARTI FILHO, Alcides; MESSIAS Talita; ALMEIDA André. Estado e Desenvolvimento Regional: Uma Análise Comparativa da Trajetória Financeira das Superintendências Regionais de Desenvolvimento no Brasil 1970 – 1989. VI Encontro de Economia Catarinense Inovação e Desenvolvimento. Santa Catarina Brasil. Abril de 2012.

IPEA. Consenso de Avaliação de Incentivos Fiscais – COMIF. Relatório de avaliação dos incentivos fiscais regidos pelo Decreto-lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1976. Brasília 1986 IPEA, nº 27.

LENE, Herica. O jornalismo de economia e a ditadura militar no Brasil: impulso e desenvolvimento. Departamento de Ciências da Informação da UFES/ES/. 2011.

MIRANDA, Manoel Jose de. A Crise do Planejamento. Rio de Janeiro. Nórdica, 1981. 199 p.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. Histórico SUDAM. <http://www.SUDAM.gov.br/acessoainformacao/institucional/historico>. Consultado 16 de fevereiro de 2013.

VARGA, Diego, THEIS Ivo. Dilemas do planejamento nacional e estadual: a experiência das secretas de desenvolvimento regional em Santa Catarina. Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional. FURB. 2009.