

AMAZÔNIA BRASILEIRA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO NA VIRADA DO SÉCULO XXI: FORTALECENDO A DIMENSÃO AMBIENTAL

LOBÃO, Mário Sérgio Pedroza*, IFAC. Rio Branco, AC, Brasil.

FERREIRA, Everaldo Araújo, IFAC. Rio Branco, AC, Brasil.
WAQUIL, Paulo Dabdab, UFRGS. RS, Brasil.

Autor para correspondencia: Mario.lobao@ifac.edu.br

RESUMO

O artigo teve como objetivo entender sobre as políticas públicas de desenvolvimento na primeira década do século XXI na Amazônia brasileira, diante da extinção da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da atuação direta do governo federal. Para isso, foi utilizada uma pesquisa de base documental e exploratória, com abordagem qualitativa, em que foram analisados documentos como planos, ações, estratégias e legislações lançadas mão nessa primeira década dos anos 2000. Os resultados evidenciaram que, mesmo com a extinção da SUDAM, as políticas públicas de desenvolvimento na região amazônica foram intensificadas, em que se reforçou o paradigma do desenvolvimento sustentável e, especialmente, inovou na conjugação de esforços multidimensionais, por meio da atuação conjunta dos diversos ministérios federais, especialmente a partir de duas vertentes principais, uma voltada à política ambiental e outra à territorialização, como foram os casos do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia (PPCDAm), do Plano Amazônia Sustentável (PAS), dos Planos Regionais de Desenvolvimento da BR-163 Sustentável e Xingu, ou mesmo do MacroZoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal.

Palavras-chave: Amazônia brasileira; Políticas Públicas; Desenvolvimento; Sustentabilidade; Século XXI.

AMAZONÍA BRASILEÑA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO EN EL CAMBIO DEL SIGLO XXI: FORTALECIENDO LA DIMENSIÓN AMBIENTAL

RESUMEN

El artículo tuvo como objetivo comprender las políticas públicas de desarrollo en la primera década del siglo XXI en la Amazonía brasileña, frente a la extinción de la Superintendencia de Desarrollo de la Amazonía (SUDAM) y la actuación directa del gobierno federal. Para ello, se utilizó una investigación de base documental y exploratoria, con un enfoque cualitativo, en la que fueron analizados documentos como planes, acciones, estrategias y legislaciones implementadas en esta primera década de los años 2000. Los resultados evidenciaron que, a pesar de la extinción de la SUDAM, las políticas públicas de desarrollo en la región amazónica fueron intensificadas, reforzando el paradigma del desarrollo sostenible y, especialmente, innovando en la conjugación de esfuerzos multidimensionales, mediante la actuación conjunta de diversos ministerios federales, particularmente a partir de dos vertientes principales: una orientada a la política ambiental y otra a la territorialización, como fueron los casos del Plan de Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonía (PPCDAm), del Plan Amazonía Sostenible (PAS), de los Planes Regionales de Desarrollo de la BR-163 Sostenible y Xingu, o incluso del Macrozonificación Ecológico-Económica de la Amazonía Legal.

Palabras clave: Amazonía brasileña; Políticas Públicas; Desarrollo; Sostenibilidad; Siglo XXI.

1 INTRODUCCIÓN

Foi com a Constituição Federal de 1946 que houve a institucionalização da Amazônia brasileira na agenda de políticas públicas de desenvolvimento nacional, por meio da criação do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (PVEA) e seu financiamento. Porém, o plano teve suas diretrizes estabelecidas apenas no ano de 1953, assim como foi criada a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), instituição responsável pela elaboração e execução desse plano, que, definitivamente, ficou pronto em 1955 (Carvalho; Carvalho, 2012).

Após esse marco inicial de planejamento e institucionalização do território amazônico na pauta desenvolvimentista nacional, verificou-se que a região passou a experienciar transformações de toda ordem. Foram intervenções voltadas à criação de bases econômicas como suporte ao avanço regional, em especial a questão logística, a partir da construção de eixos rodoviários; e energética, como meio de alavancar a base industrial e a

instalação de grandes projetos (Gouvêa; Ávila; Ribeiro, 2009; Costa; Inhetvin, 2013).

Para isso, após aquele movimento inicial de planejamento inaugurado com a Constituição Federal de 1946, a região contou com vários outros instrumentos de intervenção regional materializados por meio de Planos de Desenvolvimento Regional, o que marcou historicamente a trajetória das políticas públicas de desenvolvimento na Amazônia. Esse processo se ampliou no período da Ditadura Militar brasileira, de 1964 a 1985, em que os governos autoritários intensificaram o caráter desenvolvimentista e inauguraram uma verdadeira “operação Amazônia” (Kitamura, 1994).

Em 1966, houve a extinção da SPVEA, por diversos problemas internos e externos, principalmente por falta de coordenação e desmobilização financeira, assumindo o papel de órgão planejador do desenvolvimento regional a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Com essa mudança inaugura-se um novo momento no planejamento regional, em especial diante da potencialização da visão desenvolvimentista incorporada com os militares, na expectativa de diversificação produtiva e exploração dos recursos naturais (Loureiro, 2015).

Como parte desse processo, leva-se a cabo uma política de colonização induzida pelo Estado Nacional à região, assim como pela atração de grandes investidores privados, fossem nacionais ou internacionais, por meio de concessões e renúncias fiscais. Dessa forma, reverbera-se um novo momento político e econômico na Amazônia brasileira, aquele considerado como um modelo de desenvolvimento intervencionista e de caráter economicista (Frizo, 2019; Costa; Inhetvin, 2013).

Para isso, a SUDAM foi determinante agente regional, em parceria com

o Banco da Amazônia (BASA), a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Não obstante, com foco no progresso regional, através da exploração econômica e diversificação produtiva, associada com o movimento de colonização assumem papel proeminente os Planos Regionais de Desenvolvimento.

Esses planos, desde a criação da SUDAM, em 1966, até o final do século XX, foram vários, sendo contabilizados em nove planos plurianuais, com as mais diversas estratégias e diretrizes de ação. Fato é que se percebe, visivelmente, dois momentos principais de construção da política de desenvolvimento na região.

Um primeiro momento, que vai de 1967 a 1985, com ações focadas em um modelo de desenvolvimento estritamente econômico, e o outro a partir da redemocratização brasileira, em que são realçadas as questões sociais e incorporadas as preocupações ambientais. Promove-se, efetivamente, uma transição do modelo dos militares, que será intensificado na década de 1990, o chamado modelo conservacionista/preservacionista.

No entanto, essa trajetória de planejamento regional do desenvolvimento amazônico, por meio da SUDAM, sofre uma ruptura a partir do início do século XXI com a sua extinção. Em seu lugar se observa uma nova sistemática de construção das políticas públicas de desenvolvimento à região, em que assume papel direto a atuação do governo federal, por meio da sua estrutura ministerial, sendo lançadas várias ações, estratégias e planos, que perduram durante toda a década dos anos 2000, quando da recriação da SUDAM em 2007 e retomada dos planos regionais a partir de 2012.

Nesse sentido, se buscou melhor entender sobre as políticas públicas de desenvolvimento na primeira década do século XXI na Amazônia brasileira,

diante da extinção da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da atuação direta do governo federal. Para isso, utilizou-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, de cunho exploratório e de base de coleta de dados documental, em que foram analisados diversos documentos como planos, ações, estratégias e legislações brasileiras lançadas mão nessa primeira década dos anos 2000 pelo governo brasileiro à região.

2 AMAZÔNIA BRASILEIRA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

Entre os anos de 2000 e 2011, a Amazônia brasileira não contou com planos de desenvolvimento regional nos mesmos moldes que vinham sendo formalizados historicamente, ou seja, com um documento norteador em que se firmava a política regional a partir da construção do principal órgão regional, a SUDAM, e com embasamento na estrutura do Sistema Regional de Planejamento. A principal causa dessa desconstrução histórica, nos moldes que se apresentavam desde o PVEA, foi consequência da extinção da SUDAM em 2001.

O que passou a se observar, nesse período, foram a criação de estratégias para a promoção do desenvolvimento de âmbito federal. Em alguns casos, a implementação de planos ou ações construídas nacionalmente, constando no plano nacional as delimitações orçamentárias.

Uma coisa era certa, mesmo com a mudança na prática de planejamento governamental, não se podia deixar de reforçar que houvera a manutenção dos princípios do desenvolvimento sustentável, iniciado a partir do início dos anos de 1990, que, por sinal, foram intensificados como políticas públicas, na expectativa de se alcançar um maior nível de desenvolvimento

regional com base no tripé: crescimento sustentado, ecologicamente correto e socialmente justo.

Foi o caso, por exemplo, da revisão do código florestal brasileiro em 2001, pela medida provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto, estabelecendo a obrigatoriedade de manter oitenta por cento de Reserva Legal nas propriedades rurais presentes na Amazônia Legal. Dessa forma, mantendo-se o paradigma conservacionista e, indo além, com a sua intensificação, garantindo a política nacional de preservação das florestas.

Cronologicamente, as seguintes medidas foram tomadas pelo governo federal no período de 2000 a 2011 e que tiveram impactos no desenvolvimento regional: a instituição do Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (PROBEM), em 2002, por meio do Decreto n. 4.284, de 26 de junho; a criação do Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos Índices de Desmatamento da Amazônia Legal, através de Decreto de 03 de julho de 2003, que resultou na elaboração do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM).

Além destes, a instituição do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 no Trecho Cuiabá/MT – Santarém/PA (Plano BR-163 Sustentável), em 2007, mediante o Decreto n. 6.290, de 06 de dezembro, o Plano Amazônia Sustentável (PAS): diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira, em 2008, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS – Xingu), em 2010, conforme Decreto n. 7.340, de 21 de outubro.

Por fim, o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal

integrou esse conjunto de ações com fins ao desenvolvimento da região. Foi em 2010, através do Decreto n. 7.378, de 1º de dezembro que passou a ter vigência e, sem dúvidas, definiu a espacialização das políticas públicas de desenvolvimento na Amazônia Legal brasileira, a partir da gestão ambiental e territorial.

Considerando que todos esses documentos foram importantes para o cenário de desenvolvimento da Amazônia, resolveu-se discutir, resumidamente, cada um deles. A ideia é demonstrar que as preocupações governamentais, mesmo que sem formalização de um único plano regional plurianual, como feito nos períodos anteriores, estava consubstanciada em uma política de desenvolvimento que respeitasse os limites ecossistêmicos e que caminhassem para uma abordagem ainda mais sustentável, atreladas a ciência, tecnológica e inovação como base de fomento ao desenvolvimento regional.

Isso fica claro ao perceber que a palavra sustentável ou que despertam preocupações ambientais se consuma em todos eles citados anteriormente. De fato, uma concepção que não podia mais ser desviadas das políticas públicas de desenvolvimento na Amazônia, fosse em qualquer nível ou esfera governamental.

2.1 PROGRAMA BRASILEIRO DE ECOLOGIA MOLECULAR PARA O USO SUSTENTÁVEL DA BIODIVERSIDADE DA AMAZÔNIA (PROBEM - 2002)

No ano de 2002, foi criado o Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (PROBEM), através do Decreto n. 4.284, de 26 de junho, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e a ser implementado coletivamente a partir da ação integrada entre os

governos federal, estaduais e municipais, conjuntamente com a sociedade civil organizada.

Esse Programa surgiu como uma demanda pelo atendimento de novas potencialidades de uso da Biodiversidade amazônica, promovendo o uso racional e sustentável dos recursos naturais a partir do ramo da bioeconomia e de inovações científicas e tecnológicas. Dessa forma, tinha como objetivos:

- I - incentivar a exploração econômica da biodiversidade da Amazônia brasileira de modo sustentável, observadas as diretrizes da Convenção da Diversidade Biológica;
- II - promover a implantação de pólos de bioindústrias na região amazônica;
- III - estimular o aumento de competitividade das empresas regionais de biotecnologia e de bioprodutos para os mercados nacional e internacional;
- IV - estimular a capacitação tecnológica das empresas regionais em biotecnologia e desenvolvimento de bioprodutos;
- V - estimular o avanço tecnológico dos centros de excelência em pesquisa e desenvolvimento de biotecnologia instalados na região;
- VI - implantar e assegurar o funcionamento de estruturas laboratoriais e a capacitação técnica e científica nas áreas de bioprospecção, biotecnologia e constituição de bioindústrias;
- VII - promover a inserção das populações tradicionais da Amazônia Legal brasileira no processo produtivo e na bioprospecção;
- VIII - zelar pelo estabelecimento de mecanismos para a justa repartição de benefícios advindos do uso econômico da biodiversidade;
- IX - promover a ampliação de canais de comercialização de bioprodutos; e
- X - articular canais de financiamento (Brasil, 2002, p. 01).

Portanto, aqui materializava-se uma política pública regional

inovadora, que, ainda, no início dos anos 90 começou a se configurar como eixo norteador nas diretrizes e políticas de desenvolvimento regional, a bioeconomia. Ademais, fortaleceu a perspectiva econômica a partir da formação de uma base sustentável para os bionegócios, porém sem grandes expressividades na região, mas que passava a contar com uma ação direta do governo e, sem dúvidas, demarcando novos rumos a serem seguidos.

A atuação do PROBEM ficou vinculada ao seu Conselho de Coordenação composto pelos Secretários-Executivos do Ministério do Meio Ambiente, como coordenador, da Ciência e Tecnologia e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. A atuação dessa instância colegiada ligava-se: a deliberação quanto ao planejamento estratégico do Programa, com o estabelecimento de diretrizes e prioridades, assim como da indicação de metas e da utilização de recursos, o acompanhamento e avaliação das atividades empreendidas e a articulação da participação entre os órgãos governamentais e os governos estaduais da Amazônia no âmbito das ações do PROBEM.

Um dos resultados alcançados com o PROBEM foi a criação do Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA) em 2003, que, apesar da promissora expectativa, não se viu acontecer os resultados como esperado, mesmo após 20 anos de existência. Sua atuação sempre foi limitada devido restrições orçamentárias e de corpo técnico, tendo em vista que sua administração e vinculação estava ligada a SUFRAMA, estando o orçamento anual do Centro diretamente dependente ao da Superintendência.

No entanto, cabe esclarecer que no início do mês de maio de 2023, houve a assinatura pelo atual presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, de decreto que buscou resolver definitivamente o impasse histórico de gestão do CBA, que, inclusive, teve sua denominação alterada para Centro de

Bionegócios da Amazônia. Tratou-se do Decreto n. 11.516, de 03 de maio, passando a gestão do centro à Organização Social (OS) capitaneado pela Fundação Universitas de Estudos Amazônicos (Fuea), conjuntamente com a Universidade Estadual do Amazonas (UEA) e o Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo (IPT-SP) e, assim, deixando de ser vinculado a SUFRAMA (SUFRAMA, 2023).

Nesses termos, o CBA assumiu personalidade jurídica própria e com autonomia para angariar recursos externos, como da iniciativa privada para pesquisa, desenvolvimento e inovação, favorecendo a ampliação das suas atividades (SUFRAMA, 2023). A bem da verdade, essa era uma reivindicação histórica das populações amazônicas frente ao Centro, especialmente a comunidade empresarial, e que traz novas esperanças e expectativas para o desenvolvimento sustentável na Amazônia, com a possibilidade de exploração de bionegócios e bioprodutos.

2.2 PLANO DE AÇÃO PARA A PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL (PPCDAM - 2004)

A temática do desmatamento na Amazônia Legal ganhava cada vez mais importância nas ações do governo federal, diante das pressões recebidas pela sociedade civil organizada e instituições ligadas a defesa do meio ambiente, fosse nacional ou internacionalmente (Oliveira; Carleial, 2013). Além disso, já se consolidava como um assunto que não poderia estar de fora da agenda de qualquer governante que assumisse a pasta em todas as esferas e poderes.

Em 2003, primeiro ano de mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, conjuntamente com a Ministra do Meio Ambiente Marina Silva, a política ambiental brasileira e, em especial, da Amazônia tomou proporções

antes não vista no cenário nacional, foi o caso da criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com objetivo de propor medidas e coordenar as principais atividades atinentes a redução do desmatamento na Amazônia Legal, através do Decreto Presidencial de 03 de julho de 2003.

Neste decreto, foram estabelecidos sete instrumentos de ação do GTI, como a necessidade de ordenamento fundiário dos municípios constantes no chamado Arco do Desmatamento, a instituição de incentivos fiscais e creditícios para fomento de atividades com maior eficiência econômica e que garantissem a sustentabilidade de áreas desmatadas e, também, a busca por implantação de obras de infraestrutura ambientalmente sustentáveis. Ordenava, ainda, que houvesse uma ação integrada entre os órgãos federais que lidavam diretamente com o acompanhamento e fiscalização de atividades ilegais no Arco do Desmatamento ou mesmo a viabilidade de geração de emprego e renda a partir da recuperação de áreas alteradas no bioma.

Nesses moldes, a expectativa estava em conjugar ações de defesa do meio ambiente para além da estrutura governamental instituída para esse fim, como era o caso do Ministério do Meio Ambiente, dando maior robustez e atacando o problema do desmatamento na Amazônia Legal por várias frentes de atuação e dos diversos ministérios. Sabia-se que a mitigação dos níveis de desflorestamento passava por todas as dimensões da sociedade, principalmente a econômica e social, estando, por isso, incorporada a conjugação de ações da quase totalidade da estrutura interministerial do governo federal, somando doze ministérios, inicialmente sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República.

Efetivamente, a maior contribuição do decreto de 03 de julho de 2003 estava no seu artigo 3º, em que estabelecia a criação de um plano de ação com medidas emergenciais a serem implementadas no contexto da Amazônia

Legal para a prevenção e controle do desmatamento. Em março de 2004, esse documento passou a ser nominado de Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e a contar com uma Comissão Executiva de monitoramento, acompanhamento, proposição de medidas de revisão e elaboração de relatório sobre a sua implementação e execução. Nesse sentido, passa-se a observar os principais elementos e contribuições trazidas pelo documento.

O PPCDAM (2004) contou na sua elaboração com a realização de quatro subgrupos de trabalho, como pode ser visto no quadro 1, em que especifica o tipo do subgrupo, os seus membros e sua área de atuação. A ideia estava em subdividir as principais temáticas a serem envidadas esforços na constituição do Plano de Ação e com o envolvimento dos ministérios, nas suas respectivas áreas de atuação, para que fossem apresentadas ações estratégicas e de caráter prioritário para a mitigação do desmatamento na Amazônia Legal, bem como a viabilização de estratégias alternativas de proteção e uso sustentável da floresta. Um esforço pioneiro e com uma magnitude admirável, frente ao passado das ações governamentais. Sabidamente, era um movimento de planejamento e ação central no território amazônico.

Quadro 1 - Subgrupos de trabalho do PPCDAM.

Subgrupo	Membros	Área de Atuação
1) Ordenamento Fundiário e Territorial	SDS/MMA (coord.), SCA/MMA, MDA, MAPA, MI, MDIC, MD, MJ/FUNAI	- Instrumentos de ordenamento territorial com enfoque para política fundiária, unidades de conservação e estratégias de desenvolvimento local sustentável.
2) Monitoramento e Controle	IBAMA/MMA (coord.), SCA/MMA, MCT, MD, MJ, MTE, SIPAM/Casa Civil.	- Instrumentos de monitoramento, licenciamento e fiscalização de desmatamento, queimadas e exploração madeireira.
3) Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis	SBF/MMA (coord.), SCA/MMA, MDIC, MAPA, MDA, MCT, MI, MTE, MF (convitado).	- Crédito Rural e Incentivos Fiscais. - Assistência Técnica e Extensão Rural. - Pesquisa Científica e Tecnológica.
4) Infraestrutura	SCA/MMA (coord.), MT, MME, MAPA, MI, MDIC.	- Políticas de infraestrutura, com enfoque para os setores de transporte e energia.

Fonte: Brasil, 2004.

Foi realizada uma avaliação diagnóstica do desmatamento na Amazônia²⁸, trazendo suas principais características e informações determinantes para a viabilização de ações e metas, assim como priorização das estratégias de mais curto prazo e em caráter emergencial.

Uma primeira observação relevante estava na concentração geográfica da maior parte do desmatamento na região, que se estendia do sudeste do Maranhão, passando pelo norte do Tocantins, sul do Pará, norte do Mato

²⁸ Não é a intenção fazer análise minuciosa dos dados e cenários apresentados, para isso basta o leitor acessar o documento em si, mas será chamado a atenção para alguns apontamentos importantes sobre os dados trazidos, até mesmo como forma de contextualizar o cenário encontrado naquele momento de construção.

Grosso, Rondônia, sul do Amazonas e sudoeste do Acre. Essa faixa territorial ficou conhecido como o arco do desmatamento na Amazônia Legal e concentrava os municípios com maiores níveis de desflorestamento no final dos anos 90 e início dos anos 2000. Tratava-se do espaço territorial por onde avançava a fronteira agrícola de produção.

Nesse contexto, a atividade produtiva pecuária assumia a maior parcela das causas do desmatamento, a partir da ação dos médios e grandes produtores, que contribuíam com cerca de 80% do total da área nessa condição. Outra condição desfavorável estava nas áreas abandonadas ou subutilizadas que já haviam sido desmatadas e que poderiam ser mais bem aproveitadas, somando mais de 25% da área total desmatada (Brasil, 2004).

Adiciona-se a esses fatores o avanço da sojicultura, da grilagem de terras públicas, das aberturas de estradas clandestinas por madeireiras, das obras de infraestruturas históricas, referente aos grandes projetos e da criação de assentamentos rurais em locais isolados, como compensação por injustiças sociais em outras regiões do país. Não restavam dúvidas que muitas das políticas públicas adotadas ao longo dos anos na região contribuíram sobremaneira para o aumento das taxas de desmatamento.

Foram os casos da implantação de rodovias e obras de infraestrutura com fortes impactos sobre a destinação do solo e recursos naturais, dos conflitos entre legislações ambientais e a política fundiária, ou mesmo das diversas políticas produtivas, indo desde a concessão de crédito e incentivos fiscais até o estímulo da pesquisa científica e tecnológica no avanço das atividades mecanizadas.

Não obstante, as fragilidades históricas no controle e monitoramento do desmatamento pelas políticas ambientais somavam-se a esse conjunto e

que permitiu o avanço de perdas florestais, associada a atuação enfraquecida dos órgãos ambientais, com carências de infraestrutura, de recursos financeiros e de pessoal. Foi diante desse cenário que emergiu o PPCDAM e com o principal intuito de atuar com frentes de trabalho que pudessem lidar diretamente nas causas do desmatamento e no fortalecimento institucional à conservação e manutenção dos recursos naturais, em especial da floresta amazônica.

Para isso, foram pensadas diretrizes estratégicas que deveriam levar ao alcance do objetivo principal de “Promover a redução das taxas de desmatamento na Amazônia brasileira, por meio de um conjunto de ações integradas de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle, fomento a atividades produtivas sustentáveis e infra-estrutura, envolvendo parcerias entre órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e o setor privado” (Brasil, 2004, p. 19).

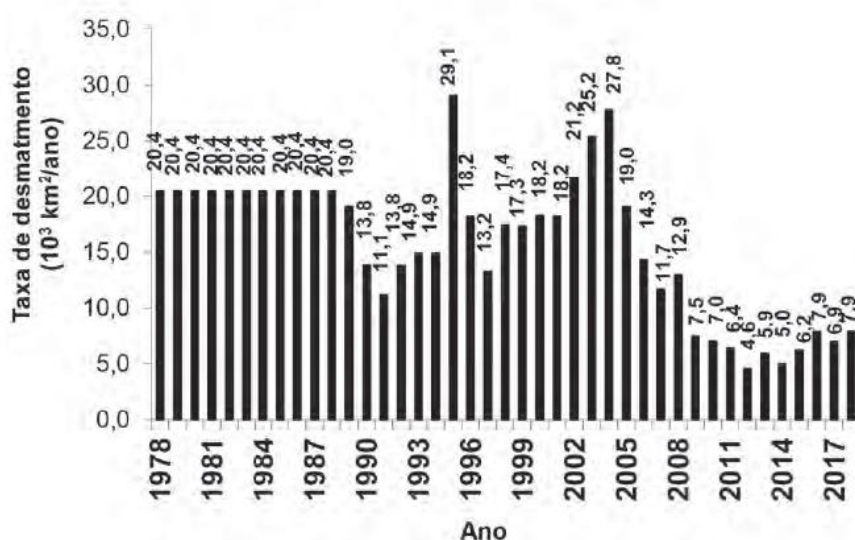
De fato, o PPCDAM mostrou-se como um verdadeiro instrumento de ação e de redirecionamento da atuação governamental na região amazônica, contando desde um planejamento estratégico até operacional. Foi planejado um orçamento de R\$ 394 milhões, a ser utilizado nas 149 atividades de ações estratégicas para o ano de 2004, distribuídos, conforme o subgrupo de ação, na proporção de 62% para o ordenamento fundiário e territorial, 21% para o monitoramento e controle e 17% para o fomento às atividades sustentáveis.

Esclarece-se que as ações a serem realizadas no subgrupo de infraestrutura estava vinculado ao Plano Plurianual 2004-2007 do governo federal, constando lá o devido orçamento, porém, servindo o PPCDAM como base para a materialização das infraestruturas planejadas, diante das suas diretrizes e objetivos. O principal direcionamento estava na subordinação de todo e qualquer planejamento de criação de infraestruturas, em especial de

transporte e energia, a estratégias de desenvolvimento sustentável, visando a minimização dos impactos socioambientais.

Efetivamente, com a continuidade do PPCDAM ao longo dos anos e, também, associado com outras medidas públicas no controle do desmatamento, percebeu-se um arrefecimento nas taxas anuais de desmatamento na Amazônia, como pode ser observado na figura 1. Identifica-se que, a partir de 2005, as taxas decresceram significativamente, chegando ao menor nível em 2012, no intervalo de 1978 a 2017, indicando o verdadeiro impacto do PPCDAM como política pública no combate e controle do desmatamento e a sua real efetividade com resultados práticos.

Figura 1 – Taxa anual de desmatamento na Amazônia brasileira (1978-2017).



Fonte: Fearside, 2020.

Era mais uma das ações do governo federal no contexto de valorização das políticas ambientais no cenário da Amazônia brasileira, reverberando, sem dúvidas, no nível de desenvolvimento regional. O resultado desse planejamento intergovernamental demonstrou que a atuação conjunta dos vários segmentos foi determinante para alcançar o objetivo e promover

transformações positivas, diante da trajetória traçada, servindo não apenas como uma ação isolada e pontual, mas sim de caráter perene e integrada (Oliveira; Carleial, 2013).

Importante destacar ainda que, como mecanismo de valorização e somando esforços para os bons resultados do PPCDAM, foi estabelecido o Fundo Amazônia, em 2008, através do Decreto n. 6.527, de 1º de agosto. Esse fundo teve sua vinculação ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com constituição dada a partir de doações, de organizações nacionais ou internacionais.

A finalidade principal do Fundo Amazônia esteve atrelada a concessão de aplicações não reembolsáveis com fins a prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal. Sua operacionalização devia seguir as diretrizes estabelecidas no PPCDAM e direcionadas, taxativamente, à áreas de gestão de florestas públicas e áreas protegidas; ao controle, monitoramento e fiscalização ambiental; ao manejo florestal sustentável; às atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação; àquelas áreas com foco no ZEE, ordenamento territorial e regularização fundiária; àquelas com fins a conservação e uso sustentável da biodiversidade; e, ainda, à recuperação de áreas degradadas.

De fato, o Fundo Amazônia garantiu os aportes de recursos financeiros à execução das ações e atividades contidas no PPCDAM, principalmente com recursos doados por outros países, como foi o caso dos vultuosos volumes oriundos da Noruega e Alemanha, que somavam quase 99% dos recursos doados. Um fato curioso foi que, em 2019, diante das revogações do Conselho Orientador (COFA) e do Comitê Técnico (CTFA) do Fundo Amazônia, perdendo, inclusive, a participação da Sociedade Civil, pelo então Presidente

Jair Messias Bolsonaro, o fundo foi desmobilizado e teve suas doações paralisadas pelos dois principais países contribuintes, sendo reestabelecido a partir de 2023, com a nova presidência de Luís Inácio Lula da Silva, devendo retomar o planejamento e financiamento de novas ações à mitigação do desmatamento regional.

2.3 PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL PARA A ÁREA DE INFLUÊNCIA DA RODOVIA BR-163 NO TRECHO CUIABÁ/MT – SANTARÉM/PA (2007)

Em 2007, foi criada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por meio do Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro, em que, sob o comando do Ministério da Integração Nacional, passou a direcionar as políticas públicas da área. Tinha como principal objetivo reduzir as desigualdades das condições de vida e promover o acesso mais equânime as oportunidades de desenvolvimento entre as regiões brasileiras, tomando como objetivos a inclusão social, a produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica.

Na PNDR estava previsto a definição de estratégias de desenvolvimento regional a partir de duas escalas, a macrorregional, com a elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento, e sub-regional, prioritariamente, por meio de Programas em âmbito de escala mesorregional. Sob esse direcionamento que foi criado o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 no Trecho Cuiabá/MT – Santarém/PA, em 06 de dezembro de 2007, com o Decreto n. 6.290, sendo integrada como uma sub-região selecionada dentro da PNDR.

Para a gestão do PDRS – Área de Influência da BR-163, instituiu-se um

Comitê Executivo com a finalidade de acompanhar a implementação das decisões relativas ao plano. Integravam essa instância colegiada nove representantes da União, três dos Estados, sendo um do Mato Grosso, um do Pará e um do Amazonas, e três dos municípios que constavam na área de abrangência. Somavam-se ainda como responsabilidades do Comitê o encaminhamento das propostas para o plano, a articulação com os Ministérios, Estados e Municípios integrantes, assim como a coordenação do planejamento e identificação dos recursos e meios necessários à sua execução.

A ideia da nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional era tornar o mais participativo possível a condução dos Planos e Programas da área. No âmbito do próprio PDRS – BR-163 Sustentável foi criado um Fórum, como instância de discussão e auxílio no seu monitoramento. Além dos quinze integrantes do Comitê, comporiam esse espaço coletivo de discussão quinze membros da sociedade local, com quatro oriundos de entidades empresariais e sindicais patronais, quatro das entidades sindicais dos trabalhadores, três representantes da sociedade civil com atuação direta a movimentos sociais ou ambientais, dois vinculados a associações de povos indígenas e de comunidades quilombolas e dois de instituições de ensino e pesquisa na abrangência do plano.

A construção e encaminhamento do plano BR-163 Sustentável inovava frente aos demais criados e implementados na região da Amazônia brasileira. Essa construção coletiva, com a representatividade e participação ampliada, diante do recorte territorial traçado, consubstanciava como uma nova modalidade de planejamento do desenvolvimento regional, especialmente com o processo de revisão anual do plano pelo fórum, diante dos relatórios por ele produzidos. De fato, era um novo modelo de gestão na execução de

uma política de desenvolvimento e que conduziu toda a vigência do plano. Esse plano durou, oficialmente, até o ano de 2020, quando da revogação do seu decreto de criação, por meio do Decreto n. 10.346, de 11 de maio.

A construção documental em si foi subsidiada por uma avaliação diagnóstica regional, em que as características econômicas, sociais, ambientais, políticas e institucionais foram analisadas, bem como foram realizadas várias audiências públicas. Contou, em sua versão final, com cinco eixos temáticos, sendo eles: ordenamento territorial e gestão ambiental, infraestrutura para o desenvolvimento, fomento a atividades produtivas sustentáveis e inclusão social e cidadania. Para cada um desses foram pensados estratégias e diretrizes de ação, posteriormente, incorporadas ao Plano Amazônia Sustentável (PAS), como uma ação já em desenvolvimento (Machado, 2009).

Não se pode negar que esse olhar mais atento a realidade local e com uma construção de ações no contexto da área de influência da BR-163 levou a racionalização do território e permitiu com que as particularidades sub-regionais fossem consideradas, principalmente diante dos diversos grupos sociais que dividiam a região planejada e que estavam representados no órgão de discussão e planejamento. A ideia era garantir uma melhor adesão às mudanças e transformações a ser empreendidas nessa porção territorial, assim como entender que a regionalização era um bom caminho para se pensar as políticas de desenvolvimento, haja vista que cada uma delas constituem-se por contradições e aproximações dimensionais, como é o caso da própria questão ambiental (Becker, 2005; Machado, 2009).

Apesar do formato inovador e da expectativa de articulação entre os diversos atores sociais e públicos presentes, Oliveira (2015, p. 272) constatou que o Plano BR-163 Sustentável não surtiu os efeitos esperados, ficando suas

diretrizes apenas no papel. Como principal causa, a autora revelou a falta de capacidade do Estado em articular e conduzir as políticas de desenvolvimento na região, apresentando como empecilhos problemas de “[...] conciliar diferentes interesses em seu interior, sua dificuldade em alcançar áreas remotas de seu território e em dispor de uma burocracia interessada e articulada para implementar o projeto governamental”

2.4 PLANO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL (PAS): DIRETRIZES PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA BRASILEIRA (2008)

O Plano Amazônia Sustentável (PAS), apesar de datar de 2008, foi um documento que teve início cinco anos antes, a partir das movimentações e planejamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA), sob a condução da Ministra Marina Silva. Em reunião ocorrida em 09 de maio de 2003, em Rio Branco/AC, com a presença do presidente da república, ministros, secretários-executivos, cinco governadores de estados da Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia e Roraima), setor empresarial, organismos internacionais, movimentos sociais e organizações não-governamentais, o MMA, com o intuito de incorporar a variável ambiental nas ações do Plano Plurianual Anual (PPA) do governo federal, apresentou aos presentes o documento “Amazônia sustentável: diretrizes e prioridades do Ministério do Meio Ambiente para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira”.

Foi criada uma comissão de coordenação interministerial para ser dado seguimento na criação do PAS e sua devida associação com o planejamento participativo do PPA 2004-2007. A ideia estava em compatibilizar a elaboração das diretrizes e ações do PAS com o planejamento plurianual do governo federal e em parceria com os estados, permitindo um planejamento integrado e com melhores condições de ser

executado, uma vez da construção conjunta dos princípios, diretrizes e ações, com especial destaque a questão orçamentária, além do seu caráter coletivo e participativo de criação.

De fato, essa associação entre o PAS e PPA havia sido implementada desde o processo de construção do plano em 2003, mas, oficialmente, isto ocorreu após sua publicação em 2008, reverberando mais diretamente nas diretrizes gerais para as ações estruturantes do PPA 2008-2011, assim como do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)²⁹ do governo federal, lançado em 2007. Dessa forma, percebia-se que o plano tinha ligação direta com o planejamento federal, que, por sinal, foi o mecanismo utilizado durante o governo do então presidente Lula da Silva.

Além disso, o PAS sustentava-se na expectativa de contribuir com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, criada pelo Ministério da Integração Nacional, por meio das duas principais questões trabalhadas nessa política, que eram as desigualdades, em âmbito territorial, e as diversidades, adotando a perspectiva endógena no contexto dos estados e municípios. Assim, o PAS deixou de ser apenas um programa dentro do PPA e se tornou um plano estratégico de governo com sustentação vinda de várias frentes de trabalho, especialmente associado ao macroplanejamento brasileiro, o que lhe rendeu maior aceitação, credibilidade e exequibilidade, tornando-se o principal instrumento de planejamento do desenvolvimento na Amazônia brasileira durante o governo do presidente Lula da Silva.

Ademais, no plano foram estabelecidos e assumidos dezesseis acordos

²⁹ Apesar dessa vinculação do PAS com o PAC, muitas críticas são trazidas nesse período, pelo planejamento de grandes obras desenvolvimentistas na região, com similaridade de impactos semelhantes àqueles ocorridos no período militar. Sobre isso, ver Herrera, Moreira Neto e Monteiro (2013, p. 29-31), por exemplo.

operacionais para que se tivesse uma Amazônia, efetivamente, Sustentável, e que direcionaram todas as diretrizes estratégicas de ação, como compromisso de atingi-los. Estes objetivos foram pensados, discutidos e validados pela sociedade da região como norteadores e garantidores de uma Amazônia futura.

Da sua avaliação diagnóstica, chama-se a atenção para algumas dimensões apresentadas e que em nenhum outro plano de desenvolvimento ou mesmo documento norteador foram colocados como prioridades, ou seja, uma incorporação fundamental diante da nova realidade que a sociedade brasileira e regional estava se inserindo. Foram o caso da avaliação sobre as condições das mulheres na Amazônia, que demonstrou a fragilidade e a necessidade de fortalecimento nessa área das políticas públicas de desenvolvimento; de econegócios e serviços ambientais, como fortalecimento da base produtiva e economia regional; assim como da importância das áreas protegidas para a garantia da sustentabilidade, conservação e proteção dos recursos naturais e biodiversidade.

Perceba que são temáticas que se incorporaram como frente de trabalho, diante das transformações que a sociedade amazônica passava ao longo dos anos, apesar das preocupações já existirem a algum tempo e de haver, historicamente, sempre a valorização das mesmas bases de planejamento, como as questões tradicionais econômicas e sociais. Essa nova realidade de construção da política pública se somou como aspecto inovador no PAS, demarcando novos rumos e objetivos da política pública no desenvolvimento regional.

Portanto, frente as considerações iniciais sobre as condições e desafios encontrados no território amazônico nas diversas áreas, estabeleceu-se como objetivo principal do PAS:

[...] a promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira, mediante a implantação de um novo modelo pautado na valorização de seu enorme patrimônio natural e no aporte de investimentos em tecnologia e infra-estrutura, voltado para a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras com a geração de emprego e renda, compatível com o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação dos biomas, e visando a elevação do nível de vida da população (Brasil, 2008, p. 55).

A bem da verdade, esse objetivo era tido como norteador desde os planos de desenvolvimento pensados a partir da década de 90, inclusive, sempre nessa perspectiva de implantação de um novo modelo de desenvolvimento com base sustentável, de valorização da biodiversidade e ancorado na promoção da ciência e tecnologia. Certamente, essa reprodução ao longo do tempo demonstrava que, mesmo em defesa de um modelo alternativo àquele que prevaleceu nas décadas de 60, 70 e 80, estava enraizada suas bases de sustentação, como ficou evidenciado na sua caracterização regional, em especial nos setores tradicionais, como agropecuário, de mineração, industrial, no processo de urbanização ou mesmo naqueles de infraestruturas básicas.

Estrategicamente, o PAS trazia quatro eixos temáticos para a promoção do desenvolvimento na Amazônia brasileira: ordenamento territorial e gestão ambiental, produção sustentável com inovação e competitividade, infraestrutura para o desenvolvimento e inclusão social e cidadania. Em cada um deles, constavam suas próprias diretrizes de ação e subdivisões de frentes de trabalho. Destaca-se que esses eixos se tornaram base única nos planos de desenvolvimento, como foi o caso do Plano da BR-163 Sustentável, como visto na subseção anterior, demonstrando a busca por uma padronização do planejamento quanto as questões de desenvolvimento regional pelo governo federal, assim como a formação de Grupos de

Trabalhos Interministeriais, pensando sempre em uma abordagem intra e intergovernamental.

No campo do ordenamento governamental e gestão ambiental se abordou sobre as questões do ordenamento e planejamento territorial, como meio de buscar melhorias: na destinação dos espaços territoriais; nos assentamentos rurais e regularização fundiária, na expectativa de consolidar a base fundiária e de alocação populacional; nas unidades de conservação, como meio de garantir a diversidade biológica; nas terras indígenas, visando o fortalecimento e garantindo o direito constitucional dos povos indígenas; e no monitoramento e controle ambiental, para proteger os recursos naturais da ação antrópica.

Por sua vez, no eixo de produção sustentável com inovação e competitividade a intenção estava em fortalecer e ampliar a base produtiva regional com uso eficiente e sustentável dos recursos naturais. Para isso foram estabelecidos instrumentos de ação à produção sustentável, ao manejo florestal, à inovação e alternativas na produção agropecuária, bem como forma eficiente da utilização da fauna, como pesca aquicultura e outros, da produção mineral, industrial e à ampliação do turismo sustentável e ecoturismo,

Na base de infraestrutura para o desenvolvimento sustentável o foco recaiu na efetiva transformação e modernização do setor, devendo considerar as especificidades socioculturais, econômicas e ambientais da região, traçando um paradigma diferente do que vinha acontecendo de grandes projetos com altos impactos socioambientais. Nessa seara, pensou-se sobre orientações estratégicas à infraestrutura energética, logística e de comunicações, todas devendo passar por um processo de revisão e consolidar uma estrutura menos danosa ao meio ambiente, em especial o

setor logístico.

Por fim, o quarto e último eixo, o de inclusão e cidadania trazia diretrizes estratégicas com a finalidade de orientar as ações voltadas à qualidade de vida das comunidades amazônicas. Como formato de apresentação foram considerados e expostas proposições de ação dos aspectos relacionados a educação, saúde, saneamento, segurança pública, assistência e previdência social, valorização da diversidade cultural e políticas de igualdade de gêneros.

Dentre as estratégias de implementação do plano estava a atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, em que havia sido recriada em 2007, por meio da Lei Complementar 124, de 03 de janeiro. Retomava-se o protagonismo na condução da política de desenvolvimento regional, inclusive com a incumbência histórica de elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, agora vinculado a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, também criada em 2007.

Apesar dessa retomada da SUDAM ao cenário de planejamento regional, Coêlho (2017, p. 66) relata que foi uma espécie de recriação institucional sob aspecto de inação, diante do desprovimento de “[...] instrumentos efetivos de ação, tanto de recursos humanos e materiais quanto de legitimidade institucional para coordenar e implementar planos regionais de desenvolvimento [...]”. Resume o contexto como um verdadeiro esvaziamento do papel histórico do planejamento regional, muito em decorrência da própria desvalorização da PNDR, que não contou com uma devida estrutura orçamentária, institucional e organizacional, como foi o caso da não criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

Isso, talvez, justifique o fato de a SUDAM somente ter voltado a

produzir um plano regional de desenvolvimento no ano de 2012. O PAS, portanto, foi o principal instrumento de governança do desenvolvimento amazônico até o ano de 2012, conjuntamente com o Macrozoneamento Ecológico-Econômico, estatuído em 2010.

Quanto a gestão do plano em si, estava proposto a criação Comitê Intergovernamental de Acompanhamento e Avaliação das Implementação das Diretrizes Propostas no PAS. A ideia era articular todos os agentes responsáveis pela execução do plano, em todas as esferas, em especial, com a participação das Secretarias Estaduais de Planejamento e dos ministérios com forte atuação na Amazônia. Assim, havia uma espécie de um pacto intergovenamental pela promoção e defesa do PAS, assumindo-se como responsabilidade de todos e, consequentemente, garantindo sua manutenção e direcionamento às diretrizes estratégicas estabelecidas. Uma espécie de gestão compartilhada, levando a assunção de responsabilidades conjuntas.

De fato, uma construção coletiva e integradora entre os atores nacionais, regionais e locais, comungando a participação desde a sociedade civil até as instituições governamentais (Oliveira; Carleial, 2013). Portanto, pode-se garantir que o PAS foi um planejamento estratégico criado e sustentado em bases participativas, com a característica única de conseguir unir e direcionar esforços ao desenvolvimento sustentável da Amazônia, como nunca se tinha visto antes, quando comparado com todos os outros movimentos realizados nesse sentido na região.

No entanto, por ter o caráter de planejamento nacional revelou algumas inconsistências entre a articulação regional, especialmente com os estados sub-regionais. Essa perspectiva de planejamento centralizado, conforme Monteiro Neto *et al.* (2017, p. 59) carecia de ser revisada “[...] e adequada no contexto contemporâneo, a um novo pacto federativo,

promovendo planos estratégicos compartilhados entre União, estados e municípios [...]”.

2.5 PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU (PDRS/XINGU)

Com o avanço da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PDRS) e com a intencionalidade trazida nele de territorialização e espacialização do planejamento intrarregional, favorecendo para adoção de medidas mais focalizadas, surgiu, em 2010, o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS – Xingu). A ideia estava na mesma linha do PDRS BR-163 Sustentável, isto é, “[...] promover políticas públicas que resultem na melhoria da qualidade de vida da população que habita sua área de abrangência” (Brasil, 2010, p. 01).

A área de abrangência do PDRS – Xingu compreendia dez municípios do estado do Pará, sendo eles os municípios de Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu. Buscava-se a orientação de programas, projetos e ações federais nos limites dessas localidades, somada a expectativa de promover a harmonização daquelas já em andamento. Para isso, pressupunha a fiel cooperação dos órgãos e entidades federais e a integração destes com os demais órgãos e entidades dos demais entes federados que se interligavam com a região do Xingu, sempre com a participação de segmentos da sociedade local.

Como instância colegiada de implementação, execução e avaliação do plano, ficou criado o Comitê Gestor do PDRS – Xingu (CGDEX) vinculado a Casa Civil da Presidência da República, que além dessas competências somava-se a de revisar, sempre que necessário, o plano instituído, fazer a

articulação entre os órgãos públicos e entre os instrumentos de planejamento governamental na região, assim como produzir, anualmente, relatório sobre o andamento das atividades realizadas. Veja que essa estrutura de governança e seu funcionamento era um padrão adotado a partir da PNDR, dando maior organicidade e efetividade das intervenções do governo federal na região.

Trinta membros compunham o Comitê Gestor, em que quinze deles representavam o governo, nas três esferas, e os outros quinze a sociedade civil. No âmbito governamental, a composição estava distribuída entre cinco representantes do governo federal, cinco do governo do Estado do Pará e cinco de Prefeituras Municipais, deste último, o consórcio Belo Monte seria o responsável pelas indicações. No caso das representações da sociedade civil, quatro vinham do setor empresarial e de entidade sindical patronal, quatro de entidades sindicais de trabalhadores, quatro de instituições representativas de movimentos sociais e/ou organizações ambientais, dois representantes da comunidade indígena e um de instituição de ensino ou pesquisa, lembrando que todos deveriam estar compreendidos na área de abrangência do PDRS – Xingu.

De fato, estava garantida a participação dos diversos segmentos no planejamento, execução e avaliação do PDRS - Xingu, formando uma instância colegiada com representatividade dos atores locais. No entanto, essa composição perdurou até o ano de 2019, quando teve sua estrutura revogada, através do Decreto n. 9.784, de 07 de maio, demonstrando que o atual governo presidencial tinha o objetivo de esvaziar e favorecer para uma atuação direta sobre a região do Xingu, uma vez que quando se destitui um órgão colegiado as decisões passam a ser centralizadas e não participativas, representando os interesses apenas daquele que o dirige.

No ano seguinte, em 2020, o governo federal revoga por completo o decreto que institui o PDRS – Xingu, criando um novo decreto sobre o plano. Foi o Decreto n. 10.524, de 20 de outubro, em que passa então esse a dispor do Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu e recriando seu Comitê Gestor.

A bem da verdade, esse novo decreto surgiu como uma ação do governo federal em manter maior controle sobre a sub-região, muito provavelmente pela sua importância econômica e energética, em que contém a Usina Hidrelétrica de Belo Monte e o Consórcio Belo Monte, além de buscar associação com a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, instituída pelo Decreto n. 9.810, de 30 de maio de 2019. O que houve foi a alteração naquela composição inicial do Comitê Gestor do plano, perdendo grande espaço a participação da sociedade civil e dos entes federados estadual e municipal, consequentemente, mantendo um maior poder de decisão na mão do governo federal.

Essa constatação se dá ao observar que passam a compor o órgão colegiado cinco representantes de ministérios do governo federal, inclusive sob a Coordenação do Ministério do Desenvolvimento Regional, conforme estabelecido pela nova PNDR, e um representante da SUDAM, que também está ligado a União. Perdem participação o governo do Estado do Pará e os municípios, que passam a ter apenas um representante cada um. Também é diminuída a presença da sociedade civil organizada, agora com, somente, quatro vagas. Soma-se a estes um representante da Norte Energia S.A, totalizando 13 membros, ou seja, quase 50% de representação do governo federal.

No entanto, diante de pressões sociais e mesmo do Estado do Pará e municípios integrantes do Consórcio Belo Monte, o governo federal se viu

obrigado a revisar essa composição do Comitê Gestor e torná-lo mais democrático e participativo, frente aos representantes e interesses da sub-região. Logo, foi editado novo Decreto alterando a composição da instância colegiada no ano seguinte, o Decreto n. 10.729, de 23 de junho de 2021, em que se diminuiu a participação do governo federal e aumentou-se a dos demais integrantes. O governo federal passou a contar com apenas três representantes de ministérios e do superintendente da SUDAM, enquanto o Estado do Pará e os municípios aumentaram para dois representantes cada e para sete membros da sociedade civil organizada, além da vaga da Norte Energia S.A.

Agora, das 16 vagas do Comitê Gestor, apenas quatro passaram a ser ligadas diretamente ao governo federal, caindo sua participação para 25% do total dos membros e trazendo maior imparcialidade nas tomadas de decisões. Além disso, enfatiza-se que as representatividades da sociedade civil deviam contar, obrigatoriamente, com, no mínimo, um representante dos povos indígenas, de comunidades tradicionais, de movimentos sociais e de entidades que se dedicavam à tutela ambiental, eliminando aquele esvaziamento trazido pelo decreto anterior.

Falando diretamente sobre o próprio plano do PDRS – Xingu, assim como foi visto no PDRS BR-163 Sustentável e no PAS, o documento elaborado sob a coordenação do CGDEX continha quatro eixos estratégicos, que eram ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; infraestrutura para o desenvolvimento; fomento as atividades produtivas sustentáveis; e inclusão social e cidadania.

No entanto, diante das particularidades locais/regionais e dos desafios encontrados para a promoção do desenvolvimento, o Comitê Gestor foi observando a necessidade de melhor se pensar estratégias individualizadas

para assuntos como impactos socioambientais da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, dos povos indígenas e comunidades tradicionais presentes, da saúde e da educação da população local. Assim foram criados mais quatro eixos temáticos dentro do plano para pensar estratégias de intervenção nessas áreas, sendo a sua configuração atual (PDRSX, 2023).

A atuação do Comitê Gestor e o planejamento realizado e executado desde a criação na região do Xingu tem proporcionado muitas transformações e avanços no âmbito econômico, social e ambiental. Conforme dados do próprio órgão que administra o plano, já foram apoiados mais de 360 projetos no seu território de abrangência, investidos cerca de R\$ 305 milhões, com participação de 48,8% dos projetos executados no âmbito da sociedade civil, 32% em atividades ligadas ao Governo Municipal, 8,5% no Governo Federal, 8% no Governo Estadual e 2,8% na Gestão do próprio plano. Destes, 41,87% já foram executados com sucesso e 24,79% estão em processo de finalização, reforçando os impactos que o PDRSX tem provocado e sua importância (PDRSX, 2023).

2.6 MACROZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DA AMAZÔNIA LEGAL (2010)

Em julho de 2002, visando direcionar, territorialmente, as atuações governamentais e a ação privada no Brasil, quanto a proteção e manutenção da qualidade ambiental, dos recursos hídricos e dos solos, bem como a conservação da biodiversidade, foi instituído o Decreto n. 4.297, com objetivo de estabelecer critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) brasileiro. Foram definidos objetivos, princípios, sistemática de elaboração e conteúdo que deveriam conter no ZEE nacional. Essa política seguia a Política Nacional do Meio Ambiente, do ano de 1981, e que deu base para a elaboração

do Macrozoenamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal (MacroZEE), em 2010.

O MacroZEE foi criado por meio do Decreto n. 7.378, de 1º de dezembro e se estabeleceu como instrumento orientador na “[...] formalização e espacialização das políticas públicas de desenvolvimento, ordenamento territorial e meio ambiente, assim como para as decisões dos agentes privados” (Brasil, 2010, p. 01). O seu principal objetivo estava em garantir a sustentabilidade do desenvolvimento regional, a partir de critérios territoriais e espaciais que levassem em conta a diversidade ecológica, econômica, social e cultural da Amazônia.

A construção do documento foi pensada a partir de uma base coletiva e com etapas que levaram a se tornar, de fato, uma referência às políticas de desenvolvimento na Amazônia. Cinco grandes etapas consubstanciaram a sua elaboração e que possibilitaram a participação de vários segmentos e atores sociais da região, sendo elas: a definição de um marco teórico-conceitual; levantamento e integração de dados, sob a coordenação principal do IBGE; consultas setoriais, em que foi apresentado e debatido com os diversos atores, indo desde setores produtivos a movimentos ambientalistas e comunidades tradicionais; refinamento das Unidades Territoriais e suas respectivas estratégias, como etapa de consolidação do MacroZEE; e, posteriormente, a consulta pública, como perspectiva de democratizar o acesso, a construção e contribuições, inclusive, lhe dando maior aceitabilidade e validade social.

Adotou como principal estratégia a articulação com os ZEEs dos estados da região amazônica e a criação de dez unidades territoriais para a sua implantação, não limitada por fronteiras municipais ou estaduais, realizando um trabalho de monitoramento a partir de indicadores, com fins a

uma avaliação periódica do andamento da sua implementação. Para isso, contou com o Grupo de Trabalho Permanente para a execução do ZEE, garantindo o avanço naquilo que estava expresso nas suas bases de criação.

Não se pode negar que o MacroZEE da Amazônia Legal se constituiu em um dos principais instrumentos em defesa do desenvolvimento sustentável na região. Está fortemente embasado na perspectiva de mudanças nas bases do desenvolvimento regional, com apelo significativo da valorização da floresta em pé, como o caso de entender a necessidade de valoração dos serviços ecossistêmicos que a Amazônia representa às demais regiões do país e ao mundo, principalmente diante das mais recentes preocupações com as mudanças climáticas e o sequestro de CO₂ da atmosfera.

Tratou-se, conjuntamente com o PAS, de instrumentalizar a atuação governamental nessa direção, buscando uma transição concreta para o novo modelo de desenvolvimento amazônico, em que é, indiscutivelmente, recorrente e necessário de ser potencializado, frente a visão enraizada do modelo tradicional, ainda amplamente difundida e praticada. Associado a isso, a importância de seguir um processo de inovação institucional, passando a compreender essa nova visão da relação do homem com a natureza, devendo os agentes executores internalizarem esse paradigma de mudança e terem como frente de pensamento a necessidade de valorar os serviços ambientais mais justamente.

De fato, o ZEE da Amazônia Legal incorporou-se de um caráter prático de ação, especialmente entendendo as diversas realidades presentes e a necessidade de atuação diferenciada nesses espaços. Aqui está a grande riqueza do documento, a compreensão de que existem tempos, espaços, lugares e problemas diferenciados nessa extensa porção territorial, em que

subsistem áreas com maior incidência da ação e presença humana já consolidada, outras que predominam ecossistemas naturais, assim como, em processo de expansão, territórios de fronteiras de exploração e ocupação, devendo em cada uma dessas localidades haver uma intervenção diferenciada e garantindo as bases do desenvolvimento sustentável, sua principal razão de existir.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se entender sobre a construção das políticas públicas de desenvolvimento na primeira década do século XXI na Amazônia, diante da desmobilização do órgão regional de planejamento, SUDAM, e a atuação direta do governo federal. Partindo de uma abordagem qualitativa, exploratória e por meio de análise documental foram analisados planos, ações, estratégias e legislações implementados na primeira década dos anos 2000.

Constatou-se que, mesmo diante do aparente distanciamento da ação de planejar as políticas públicas da escala regional, as estratégias e planos lançados mão intensificaram a atuação pública no contexto da Amazônia brasileira. Reforçou-se os paradigmas do desenvolvimento sustentável e, especialmente, inovou na conjugação de esforços multidimensionais, por meio da atuação conjunta dos diversos ministérios envolvidos ao longo das ações pensadas e executadas na primeira década dos anos 2000, como foi o caso do PPCDAM, PAS e MacroZEE da Amazônia Legal.

Além disso, ficou notória a busca pela territorialização da Amazônia como principal meio de implementar as políticas de desenvolvimento sustentável, caso da regionalização de subplanos, como foram os casos dos PDRS Br-163 Sustentável e Xingu. Ademais, a interlocução entre os atores

regionais foi outro elemento fundamental nesse diapasão, especialmente sabendo-se dos diversos grupos étnicos e políticos presentes no território, aqui coube as instâncias públicas fazerem as intermediações e negociações devidas.

Essa estratégia de definição de sub-regiões tornou-se uma metodologia de planejamento do desenvolvimento regional com uma abordagem mais direcionada para áreas com destaque no cenário regional, fosse por características naturais ou mesmo induzida ao longo do tempo, mas que apresentavam importância econômica, social e ambiental. Foi uma forma de aproximar do território a ação governamental e a atuação de órgãos e entidades a partir da delimitação de municípios componentes da região selecionada.

Especificamente, ficou nítido que o PPCDAM e o PAS representaram instrumentos de gestão governamental orientado para o avanço e consolidação do novo modelo de desenvolvimento sustentável. No caso do PAS, incluiu variáveis antes pouco consideradas, como o próprio caso da igualdade de gênero, ou mesmo de segurança pública, diante da ampliação das demandas sociais.

Fato é que não se pode dizer que a mudança de escala no planejamento regional à Amazônia brasileira na virada do século XXI trouxe prejuízos ou distanciamento da realidade local. Considerando a atuação conjunta dos diversos ministérios federais, dos governos estaduais e municipais, diante dos instrumentos operacionais, táticos e estratégicos utilizados no período, reverberou para uma ampliação do desenvolvimento amazônico em bases mais ecológicas e atreladas ao movimento de inserção da ciência, tecnologia e inovação no contexto regional, favorecendo para a mudança de um modelo de desenvolvimento focado na sociobiodiversidade e valoração da floresta em

pé, como foi o caso da criação do Centro de Biotecnologia da Amazônia, hoje Centro de Bionegócios da Amazônia.

4 REFERÊNCIAS

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, 2005.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto de 03 de julho de 2003**. Institui Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para os fins que especifica e dá outras providências. Brasília, 2003.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 4.284**, de 26 de junho de 2022. Institui o Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (PROBEM), e dá outras providências. Brasília, 2002.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 6.290**, de 06 de dezembro de 2007. Institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 no Trecho Cuiabá/MT - Santarém/PA - Plano BR-163 Sustentável, e dá outras providências. Brasília, 2007.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 7.340**, de 21 de outubro de 2010. Institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS do Xingu, o seu Comitê Gestor e dá outras providências. Brasília, 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 7.378**, de 1º de dezembro de 2010. Aprova o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal – MacroZEE da Amazônia Legal e dá outras providências. Brasília, 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes

para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília: MMA, 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM)**. Brasília, 2004.

CARVALHO, D. F.; CARVALHO, A. C. Crescimento econômico na fronteira e dinâmica urbana na Amazônia: uma abordagem histórica. **Novos Cadernos NAEA**, v. 15, n. 1, jun. 2012.

COÊLHO, V. L. P. A política regional do governo Lula (2003-2010). In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N. de; BRANDÃO, A. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

COSTA, F. de A.; INHEVTIN, T. **A agropecuária na economia de várzea da Amazônia: os desafios do desenvolvimento sustentável**. Belém: NAEA, 2013.

FEARSIDE, P. M. Desmatamento na Amazônia brasileira: história, índices e consequências. In: Fearside, P. M. (ed.) **Destruição e conservação da floresta amazônica**, v. 1. INPA: Manaus, 2020.

FRIZO, P. **Os parce(le)iros da Amazônia: fundamentos institucionais de uma economia da floresta em pé**. São Paulo: Annablume, 2019.

GOUVÊA; D. de C.; ÁVILA, P. C.; RIBEIRO, S. B. A regularização fundiária urbana na Amazônia Legal. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, nov. 2009. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/221/205>. Acesso em: 07 jan. 2023.

HERRERA; J. A.; MIRANDA NETO, J. Q. de; MOREIRA, R. P. Integração e estruturação do território amazônico como consequência da expansão capitalista no Brasil. **Bol.geogr.**, Maringá, v. 31, n. 2, 2013.

KITAMURA, P.C. **A Amazônia e o Desenvolvimento Sustentável**. EMBRAPA-SPI. Brasília, 1994.

LOUREIRO, V. R. **Amazônia**: temas fundamentais sobre o meio ambiente. – 1. ed. – Belém: Cultural Brasil, 2015.

MACHADO, L. de O. R. Desflorestamento na Amazônia brasileira: ação coletiva, governança e governabilidade em área de fronteira. **Sociedade e Estado**, v. 24, n. 1, jan./abr., 2009.

MONTEIRO NETO, A.; COSTA, M. A.; RESENDE, G. M.; MENDES, C. C.; GALINDO, E. P. Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N. de; BRANDÃO, A. (Orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

OLIVEIRA, M. S. Capacidade estatal e implementação de política de desenvolvimento regional sustentável na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, v. 18, n. 3, set.-dez., 2015.

OLIVEIRA, R. Q. de; CARLEIAL, L. M. da F. Desenvolvimento amazônico: uma discussão das políticas públicas do Estado brasileiro. **Revista REFAF**, v. 2, n. 1, 2013.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU (PDRSX). **Conheça os números do PDRSX.** Altamira/PA. 2023. Disponível em: <https://www.pdrsxingu.org.br/noticias/conheca-os-numeros-do-pdrsx/>. Acesso em: 29 mai. 2023.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS (SUFRAMA). **Duas décadas depois, CBA conquista sua personalidade jurídica.** Manaus, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/cba/duas-decadas-depois-cba-conquista-sua-personalidade-juridica>. Acesso em: 11 mai. 2023.