



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

JOSÉ ROOSEVELT ARAÚJO CORRÊA JÚNIOR

**ANÁLISE HISTÓRICO-NORMATIVA DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA
AMAZÔNIA**

Belém
2023

JOSÉ ROOSEVELT ARAÚJO CORRÊA JÚNIOR

**ANÁLISE HISTÓRICO-NORMATIVA DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA
AMAZÔNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública. Área de concentração: Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Profa. Dra. Ligia T. L. Simonian.

Belém
2023

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

C824a Corrêa Júnior, José Roosevelt Araújo.
Análise Histórico-Normativa do Fundo de Desenvolvimento da
Amazônia / José Roosevelt Araújo Corrêa Júnior. — 2023.
101 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^ª. Dra. Lígia Terezinha Lopes Simonian
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo
de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em
Gestão Pública, Belém, 2023.

1. FDA. 2. Desenvolvimento Regional. 3. Amazônia
Legal. 4. Histórico Normativo. 5. Dificuldades Operacionais.
I. Título.

CDD 330.917240811

JOSÉ ROOSEVELT ARAÚJO CORRÊA JÚNIOR

**ANÁLISE HISTÓRICO-NORMATIVA DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA
AMAZÔNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública. Área de concentração.

Aprovada em: 19/09/2023

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Ligia Terezinha Lopes Simonian
Orientadora – PPGGP/NAEA/UFPA

Profa. Dra. Rosana Pereira Fernandes
Examinadora Interna – PPGGP/NAEA/UFPA

Profa. Dra. Eliana Maria de Souza Franco Teixeira
Examinadora Externa – PPGD/UFPA

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me dado forças e me amparado no decorrer desta caminhada acadêmica.

“Não fui eu que ordenei a você? Seja forte e corajoso! Não se apavore nem desanime, pois o Senhor o seu Deus, estará com você por onde você andar (Josué 1:9)”.

À minha família, por todo o aprendizado e cuidado, em especial à minha querida esposa Hanna, por sua paciência e dedicação, e aos meus amados filhos Alice e Saulo.

À SUDAM, por ter proporcionado essa grande oportunidade de qualificação profissional a seus técnicos.

Aos professores e à coordenação do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, por toda a dedicação na ministração das aulas e por proporcionarem um curso de Mestrado Profissional tão rico e diverso na troca de ideias e no conteúdo das disciplinas.

À minha orientadora Prof. Dra. Lígia Terezinha Lopes Simonian, pela paciência, dedicação e cuidado com a escrita do texto e indicação das referências bibliográficas.

Aos meus colegas da Sudam, em especial aos da Coordenação-Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento, com os quais compartilho alguns dos questionamentos e propostas apresentadas nesta pesquisa.

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos colegas da Sudam, do Banco da Amazônia S.A. e dos demais entes dos estados da Amazônia Legal, que trabalham arduamente em prol do desenvolvimento regional e da mitigação das desigualdades inter e intrarregionais.

RESUMO

O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) é um importante instrumento de atuação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) na Amazônia Legal, sendo indutor de grandes empreendimentos produtivos para a região. Algumas condicionantes da sua sistemática podem prejudicar a atratividade do Fundo perante os demandantes de crédito da região e as instituições financeiras aptas a atuar como agentes operadores. Este trabalho analisa essas condicionantes a partir de aspectos normativos, técnicos e de aprovação de projetos, com o uso de dados extraídos de relatórios técnicos do FDA elaborados pela Sudam, e de relatórios técnicos do Condel/SUDAM, do PRDA e da CGU. Para tanto, parte-se do seguinte problema de pesquisa: quais os aspectos que impactam negativamente na atratividade do FDA? O referencial teórico aborda as principais teorias sobre o desenvolvimento regional, as principais intervenções governamentais em termos de desenvolvimento na Amazônia, desde a criação da SPVEA e da SUDAM em 1966 até sua extinção em 2001 e recriação em 2007, em paralelo a uma análise dos fundos que antecederam a criação do FDA, passando pela abordagem dos principais aspectos sobre governança e gestão e as principais características que as diferenciam. Na sequência, o trabalho analisa o histórico normativo que norteia a sistemática do FDA desde a sua criação, detalhando cinco dificuldades operacionais elencadas a partir dos dados dos relatórios. Como resultados, o trabalho apresenta proposta de aumento da remuneração do agente operador associado ao risco assumido, elevação dos limites máximos de financiamento do FDA, diminuição do prazo de contratação do projeto e indicação para o estabelecimento de percentual mínimo a ser aportado anualmente pela STN no FDA.

Palavras-chave: FDA. Amazônia legal; desenvolvimento regional; SPVEA. SUDAM. Governança. Histórico Normativo. Dificuldades Operacionais.

ABSTRACT

The Amazon Development Fund (FDA) is an important instrument of action of the National Regional Development Policy (PNDR) in the Legal Amazon, being an inducer of large productive enterprises for the region. Some conditions of its system may harm the Fund's attractiveness to credit seekers in the region and financial institutions able to act as operating agents. This work analyzes these conditions from normative, technical and project approval aspects, using data extracted from FDA technical reports prepared by Sudam and technical reports from Condel/SUDAM, PRDA and CGU. With this, the following research problem arises: What aspects have a negative impact on the attractiveness of the FDA? The theoretical framework addresses the main theories on regional development, the main government interventions in terms of development in the Amazon, from the creation of SPVEA and SUDAM in 1966 until their extinction in 2001 and recreation in 2007, in parallel with an analysis of the funds that preceded the creation of the FDA, covering the main aspects of governance and management and the main characteristics that differentiate them. Next, the work analyzes the regulatory history that has guided the FDA's system since its creation, detailing 5 operational difficulties listed based on the report data. As results, the work presents a proposal to increase the remuneration of the operating agent associated with the risk assumed, increase the maximum FDA financing limits, decrease the project contracting period and indicate the establishment of a minimum percentage to be contributed annually by the STN in the FDA.

Keywords: FDA. Legal Amazon; regional development. SPVEA. SUDAM; governance. normative history; operational difficulties.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1-	Mapa da Amazônia Legal.....	14
Mapa 2-	Área de atuação da SPVEA.....	30
Mapa 3-	Área de atuação da Sudam.....	33
Figura 1-	Instrumentos de Financiamento da PNDR.....	50
Gráfico 1-	Histórico normativo do FDA (2001-2021)	59
Gráfico 2-	Pleitos apresentados, aprovados e Projetos aprovados do FDA (2004-2021)	63
Gráfico 3-	Tempo médio de liberação de recursos.....	70
Gráfico 4-	Projetos aprovados do FDA por setor (2004-2021)	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1-	Funções da governança e da gestão na Administração Pública.....	41
Quadro 2-	Encargos financeiros do FDA (Decreto nº 4.254/2002)	47
Quadro 3-	Resumo histórico do risco (FDA e FNO)	64
Quadro 4-	Limite de participação do FDA.....	69
Quadro 5-	Alteração do limite de participação do FDA.....	69
Quadro 6-	Comparativo de prazos de aprovação de projetos.....	71
Quadro 7-	Descritivo dos prazos do regulamento atual do FDA.....	71
Quadro 8-	Comparativo da remuneração (FDA e FNO)	78
Quadro 9-	Proposta de ajuste do risco e da remuneração do FDA.....	78
Quadro 10-	Proposta de texto para alteração do risco.....	79
Quadro 11-	Proposta de texto para alteração da remuneração.....	79
Quadro 12-	Limites de participação do FNO.....	80
Quadro 13-	Proposta de ajuste acerca do limite de participação.....	82
Quadro 14-	Proposta de texto para alteração do limite de participação.....	83
Quadro 15-	Etapas e prazos da Resolução 82/2019.....	84
Quadro 16-	Proposta de ajuste acerca dos prazos para contratação.....	86
Quadro 17-	Proposta de texto para alteração dos prazos para contratação.....	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Projetos aprovados FDA (2006-2021)	61
Tabela 2-	Execução orçamentária do FDA por períodos.....	63
Tabela 3-	Execução orçamentária do FDA (2019-2022)	65
Tabela 4-	Execução orçamentária do FNO em Infraestrutura (2019-2022)	66
Tabela 5-	Comparativo da remuneração com base no risco (FDA e FNO)	67
Tabela 6-	Orçamento do FDA (2009 a 2022)	73
Tabela 7-	Orçamento do FNO para Infraestrutura (2009 a 2022)	75
Tabela 8-	Comparativo de percentual de risco.....	77

LISTA DE SIGLAS

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADF	Atestado de Disponibilidade Financeira
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A.
BNDE	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CCE	Certificado de Conclusão do Empreendimento
CDR	Coeficiente de Desequilíbrio Regional
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CGU	Controladoria Geral da União
CMN	Conselho Monetário Nacional
COMIF	Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais
CONDEL	Conselho Deliberativo
CPDR	Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional
DICOL	Diretoria Colegiada
DOU	Diário Oficial da União
FAM	Fator de Atualização Monetária
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDCO	Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FIDAM	Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia
FINAM	Fundo de Investimentos da Amazônia
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FP	Fator de Programa
GTDN	Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ME	Ministério da Economia
MI	Ministério da Integração Nacional

OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PE	Programa de Emergência
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PQDAM	Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia
PRDA	Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia
PT	Partido dos Trabalhadores
RDC	Previsão das Receitas, das Despesas, das Disponibilidades e dos Comprometimentos Financeiros
REMAG	Remuneração dos Agentes Operadores
RGF	Relatório de Gestão do Fundo
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCU	Tribunal de Contas da União
TFD	Taxa de Juros dos Fundos de Desenvolvimento
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO, OBJETIVOS E METODOLOGIA	14
1.1	Introdução.....	14
1.2	Problema de pesquisa e objetivos	16
1.3	Metodologia	17
2	REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1	Teorias clássicas do desenvolvimento.....	23
2.2	Desenvolvimento regional na Amazônia	28
2.3	Governança do FDA	39
3	HISTÓRICO NORMATIVO DO FDA	45
3.1	Medida Provisória nº 2.157-5/2001.....	45
3.2	Decreto nº 4.254, de 31/05/2002.....	46
3.3	Lei Complementar nº 124, de 03/01/2007.....	47
3.4	Decreto nº 6.047, de 22/02/2007.....	49
3.5	Lei nº 12.712, de 30/08/2012.....	50
3.6	Decreto nº 7.839, de 09/11/2012.....	52
3.7	Resolução CMN nº 4.171, de 20/12/2012.....	52
3.8	Resolução CMN nº 4.623, de 02/01/2018.....	53
3.9	Resolução CMN nº 4.644, de 28/02/2018.....	53
3.10	Lei nº 13.682, de 19/06/2018.....	54
3.11	Decreto nº 9.810, de 30/05/2019.....	54
3.12	Decreto nº 10.053, de 09/10/2019.....	56
3.13	Resolução Condel/SUDAM nº 82, de 16/12/2019.....	56
3.14	Resolução CMN nº 4.930, de 29/07/2021.....	57
3.15	Resolução CMN nº 4.960, de 21/10/2021.....	57
3.16	Resumo normativo do FDA.....	58
4	DIFICULDADES OPERACIONAIS.....	60
4.1	Risco do agente operador.....	60
4.2	Remuneração do agente operador.....	66
4.3	Limite máximo de financiamento.....	68
4.4	Prazos extensos para contratação.....	70
4.5	Incerteza quanto à disponibilidade orçamentária do FDA.....	72

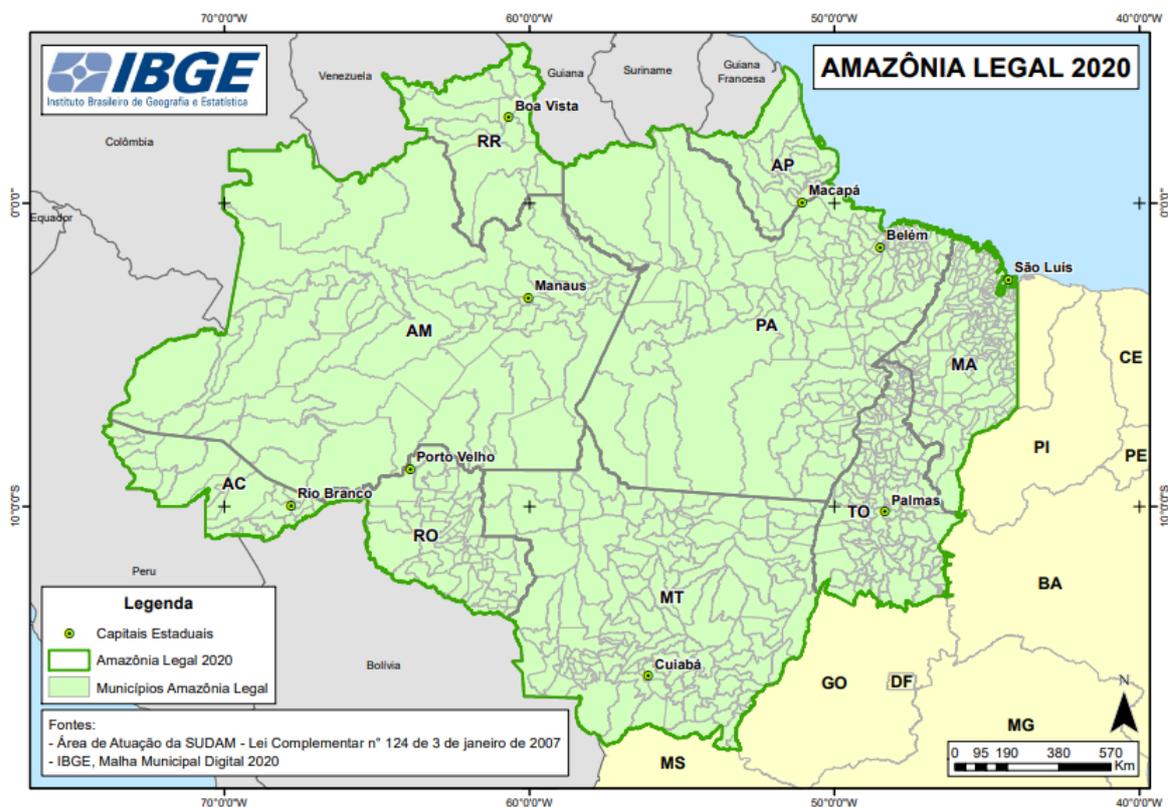
5	PROPOSTAS DE AJUSTES	76
5.1	Risco e remuneração do agente operador.....	76
5.2	Limite máximo de financiamento.....	80
5.3	Prazos extensos para contratação.....	84
5.4	Incerteza quanto à disponibilidade orçamentária do FDA.....	89
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	91
	REFERÊNCIAS.....	95

1 INTRODUÇÃO, OBJETIVOS E METODOLOGIA

1.1 Introdução

O conceito de Amazônia Legal configura-se como uma maneira de o Estado brasileiro gerenciar e incentivar o desenvolvimento econômico e social dos entes federativos incluídos nessa região, que possuem contextos históricos e dificuldades políticas, sociais e econômicas semelhantes. Com fundamento em análises de sua estrutura e conjuntura, a Amazônia Legal é delimitada territorialmente com cunho sociopolítico e não geográfico em si, segundo as necessidades de desenvolvimento identificadas nos entes federativos que a compõem, e abrange uma extensão territorial de 5.015.067,75 km²(1).

Mapa 1 – Mapa da Amazônia Legal



Fonte: IBGE (2021). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>

Para fomentar o desenvolvimento de uma região pouco povoada e desprovida de recursos, em relação às demais regiões brasileiras, o Governo Federal criou, em 1953, a

¹ Corresponde a 58,9% do território brasileiro, e abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Oeste do Meridiano 44° do estado do Maranhão.

Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), que, posteriormente, em 1966, tornou-se a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Em 2001, a Sudam foi extinta e em seu lugar foi criada a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). Posteriormente, em 2007, a Sudam foi recriada por meio da Lei Complementar nº 124, de 03 de janeiro de 2007.

O FDA, criado em 2001 pelo mesmo ato normativo que extinguiu a antiga Sudam e criou a ADA (Medida Provisória nº 2.157-5/2001), é um importante instrumento de ação da Sudam na Amazônia Legal por meio da PNDR, e tem por finalidade assegurar recursos para investimentos na área de atuação da Sudam. Historicamente, o FDA financia empreendimentos produtivos na região, principalmente empreendimentos de infraestrutura e logística, de grande capacidade germinativa de novos negócios e atividades produtivas.

No contexto normativo do FDA, a edição da Lei nº 12.712, de 30/08/2012, apresenta-se como um “divisor de águas” na atratividade do Fundo e, conseqüentemente, na aplicação de recursos em projetos, devido à modificação de alguns aspectos operacionais do FDA.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é apresentar alguns desses aspectos, analisá-los sob a ótica dos demandantes de crédito da região e das instituições financeiras que podem atuar como agentes operadores do Fundo e apresentar propostas de alteração das normas, tendo em vista outros instrumentos financeiros presentes na região, com o intuito de resgatar a atratividade do Fundo.

Este trabalho está organizado em cinco itens, além dessa introdução, que são: Referencial teórico; Histórico normativo do FDA; Dificuldades operacionais do FDA; propostas de alterações normativas; e Conclusões.

O item introdutório apresenta ainda tópico sobre os Objetivos, e abarca: os objetivos geral e específicos; o problema de pesquisa; a questão norteadora; a hipótese básica e a justificativa; e tópico sobre a metodologia utilizada no trabalho.

O item sobre o Referencial Teórico aborda as principais teorias sobre desenvolvimento regional, bem como seus respectivos formuladores. Após a abordagem das principais teorias, o item prossegue com uma análise histórica da intervenção governamental na Amazônia em termos de políticas públicas para o desenvolvimento a partir dos aspectos que suscitaram a criação da SPVEA, em 1953, e sua substituição pela Sudam, em 1966, com seus respectivos instrumentos de ação: desde o Programa de Emergência (PE) da SPVEA, passando pelo Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia (FIDAM), e pelo Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM) até a criação do FDA, ambos instrumentos da Sudam.

Após a abordagem das principais teorias do desenvolvimento regional e da análise histórica da intervenção governamental na Amazônia, o Referencial Teórico apresenta uma análise sobre governança pública e governança do FDA.

O item seguinte que trata do histórico normativo do FDA apresenta a evolução normativa do Fundo com a análise dos principais pontos de cada documento e seus efeitos na governança, na gestão e/ou na operacionalização do FDA.

Na sequência, o item sobre as dificuldades operacionais do FDA apresenta cinco aspectos que influenciam negativamente na atratividade do Fundo perante os demandantes de crédito da região e os agentes operadores. Sob a ótica dos demandantes de crédito da região, os aspectos são o limite máximo de participação do Fundo e os prazos extensos para a contratação da operação de crédito. Sob a ótica das instituições financeiras que podem atuar como agentes operadores do Fundo, os aspectos que influenciam negativamente são o risco assumido e a remuneração. O quinto aspecto, que pode ser considerado como transversal aos demandantes de crédito e aos agentes operadores, é a incerteza quanto à disponibilidade orçamentária do FDA.

O item sobre as propostas de alteração normativas apresenta ajustes nos aspectos operacionais que visam aproximar as características do FDA às características dos demais instrumentos financeiros que atuam na região.

O item sobre as Conclusões traz um apanhado geral acerca da análise realizada, sintetiza as informações e deixa o espaço aberto para novas proposições, enfatizando que este trabalho não esgota as possibilidades de alterações normativas do Fundo.

1.2 Problema de pesquisa e objetivos

A partir da análise apresentada, esta investigação científica busca responder ao seguinte Problema de Pesquisa: Quais os aspectos que impactam negativamente na atratividade do FDA? Para responder ao problema de Pesquisa, foi elaborada a seguinte Questão Norteadora: Como resgatar a atratividade do FDA?

O objetivo geral da pesquisa é:

- a) Resgatar a atratividade do FDA, a partir das constatações dos relatórios analisados neste trabalho, perante os demandantes de crédito da região e as instituições financeiras operadoras.

Para tanto, os objetivos específicos da pesquisa são:

- b) Analisar o histórico normativo do FDA;
- c) Propor alterações normativas no risco e na remuneração do FDA; e
- d) Propor alterações normativas quanto ao limite máximo de participação e prazos para contratação da operação de crédito do FDA.

A Hipótese Básica que estrutura a pesquisa é verificar se as alterações normativas introduzidas na sistemática do FDA pós 2012 tornaram o Fundo menos atrativo para os demandantes de crédito na região e para as instituições financeiras.

Este trabalho justifica-se pela necessidade de se resgatar a atratividade do FDA junto aos demandantes de crédito da região e às instituições financeiras que o operacionalizam, num contexto de baixa aplicação de recursos do Fundo em uma região tão carente de investimentos, principalmente em infraestrutura e logística, e em um cenário econômico de contingenciamento em que é preciso, cada vez mais, demonstrar a efetiva importância do Fundo para a região.

1.3 Metodologia

Uma pesquisa ou investigação científica nasce da busca de uma resposta para algum questionamento, sendo motivada por razões intelectuais (desejo de conhecer pela própria satisfação de conhecer) ou razões práticas (desejo de conhecer com vistas a fazer algo de maneira mais eficaz).

Para Andrade (2001, p. 121):

A pesquisa é definida como o conjunto de procedimentos sistemáticos, baseados no raciocínio lógico, que tem por objetivo encontrar soluções para problemas propostos mediante a utilização de métodos científicos, apresentando duas finalidades: uma de ordem intelectual, que busca o alcance do saber para o acúmulo do conhecimento; outra de ordem prática, que se preocupa em atender às exigências e necessidades do mundo moderno.

A pesquisa científica também é vista como uma atividade básica acerca da indagação e descoberta da realidade, a partir de uma prática teórica de constante busca de um processo intrinsecamente inacabado e permanente. É uma atividade em que se busca a aproximação sucessiva da realidade que nunca se encerra, tendo como base a combinação de teoria e dados (Minayo, 1993, p. 23).

A metodologia a ser utilizada nesta pesquisa será uma pesquisa de abordagem quantitativa, a partir da análise dos relatórios do FDA, que contêm informações sobre a

quantidade de Cartas Consultas/Consultas Prévias apresentadas, aprovadas, e projetos aprovados, compilando informações e cruzando dados com o intuito de obter informações mais precisas e validar as hipóteses apresentadas.

Conforme definiu Fonseca (2002, p. 20):

Como as amostras geralmente são grandes e consideradas representativas da população, os resultados são tomados como se constituíssem um retrato real de toda a população alvo da pesquisa. A pesquisa quantitativa se centra na objetividade. Influenciada pelo positivismo, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros. A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc.

No entanto, pelo fato de a pesquisa possuir um caráter descritivo com enfoque, por vezes, indutivo e utilizar procedimentos de cunho racional e intuitivo capazes de contribuir para a melhor compreensão do objeto estudado, o trabalho também possui uma abordagem qualitativa.

Segundo Godoy (1995, p. 62):

Os estudos denominados qualitativos têm como preocupação fundamental o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural. Nessa abordagem valoriza-se o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo estudada.

Nesse sentido, esta pesquisa pode ser enquadrada com uma pesquisa de enfoque misto, consistindo em uma “[...] integração sistemática dos métodos quantitativo e qualitativo em um só estudo, cuja finalidade é obter uma ‘fotografia’ mais completa do fenômeno” (Sampieri; Collado; Lucio, 2013, p. 550).

Quantos aos objetivos e conforme Gil (2007), a pesquisa possui um caráter de pesquisa explicativa a partir da identificação dos fatores que possam contribuir para a ocorrência dos fenômenos e pode ser a continuidade de uma pesquisa descritiva, pois a identificação dos aspectos que determinam um fenômeno exige uma ampla descrição e detalhamento.

Na pesquisa qualitativa, Creswell (2007) elenca como estratégias de investigação na pesquisa qualitativa: a narrativa, a fenomenologia, a etnografia, a teoria embasada na realidade e o estudo de caso. A estratégia utilizada neste trabalho, a partir da perspectiva de uma pesquisa qualitativa, foi o estudo de caso, devido às características e especificidades dos aspectos do FDA analisados. O estudo de caso é entendido como “[...] uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real,

especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (Yin, 2001, p. 32).

A análise dos relatórios do FDA, com informações sobre a quantidade de Cartas Consulta/Consultas Prévias apresentadas, aprovadas, e projetos aprovados, serve de base para demonstrar a baixa efetividade do Fundo a partir da edição da Lei nº 12.712/2012.

Os cinco aspectos apresentados a serem trabalhados nesta dissertação como condicionantes que impactam ou influenciam negativamente a atratividade do Fundo foram definidos com base em Relatórios que analisaram, dentre outros fatores, a governança e a gestão do FDA com foco nos seus aspectos operacionais. Os documentos analisados foram: o Relatório apresentado pelo Comitê Provisório instituído pela Resolução nº 56, de 03/07/2017 do Condel/ Sudam e aprovado pela Resolução nº 63/2017 do Condel/ Sudam; o Relatório de Auditoria Anual de Contas da Superintendência regional da CGU no Pará, realizado no período de 12 a 28 de setembro de 2018, tendo como unidade auditada a Sudam; e o Relatório anual de avaliação do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) referente ao ano base 2020-2021.

Ainda, a experiência e vivência do autor enquanto economista lotado na coordenação que analisa os projetos do FDA, tendo participado de reuniões e conversas com representantes de empresas e instituições financeiras, foi levada em consideração na definição das condicionantes a serem trabalhadas nesta dissertação.

O FDA é um Fundo voltado ao financiamento de empreendimentos produtivos de grande capacidade produtiva de novos negócios na região amazônica, e para sua efetiva gestão e operacionalização é necessária a presença de um “tripé” formado pela Sudam, pelo agente operador (instituição financeira) e pela empresa proponente. Ou seja, além da gestão da Sudam, o Fundo precisa ser atrativo tanto para as instituições financeiras quanto para os demandantes de crédito da região.

O objetivo do Relatório exarado pelo Comitê Provisório do Condel/ Sudam (Sudam, 2017, p. 1) foi o de “[...] propor alterações na legislação concernente ao Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA, no sentido de resgatar a atratividade do Fundo, tanto às instituições financeiras quanto aos mutuários, e, assim, retomar a aplicação de seus recursos”, tendo chegado às seguintes conclusões quanto aos aspectos ou condicionantes que influenciam negativamente no aceite das instituições financeiras em atuar como agentes operadores do FDA:

[...] a pífia aplicação dos recursos do FDA após 2012 (apenas 2 projetos aprovados) deve-se, em grande medida, à baixa atratividade do Fundo para os agentes operadores, que pode ser facilmente constatada pela não conversão das consultas prévias aprovadas em projetos efetivamente financiados (a decisão de financiar os projetos cabe ao agente operador), devido a fatores diversos dentre os quais, certamente, está a relação risco vs. remuneração, considerada não satisfatória pelos bancos que operam o Fundo, conforme relatado pelo representante do Banco da Amazônia S.A.

Em menção específica ao Banco da Amazônia S.A., banco financiador da maioria dos projetos aprovados com recursos do FDA, podemos explicar a perda de interesse em operacionalizar os recursos desse Fundo pelo fato de ser também o agente operador do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO. O que se tem verificado é que os dois Fundos citados têm atuado como concorrentes no financiamento a grandes empreendimentos na Região, o que leva o Banco da Amazônia S.A. a direcionar a demanda do setor produtivo por financiamentos para o FNO, tendo em vista que este último oferece maior remuneração ao agente operador e menor exposição ao risco de crédito quando comparado ao FDA (o risco do banco nas operações do FNO é de apenas 50% da operação) (Sudam, 2017, p. 3-4).

O Relatório de Auditoria Anual de Contas da Superintendência regional da CGU no Pará observou que a Sudam, enquanto gestora do FDA, deve realizar a avaliação detalhada dos motivos pelos quais as consultas prévias aprovadas não vêm resultando em projetos aprovados pelos agentes operadores, como modo de garantir a continuidade do Fundo e que o mesmo possa servir como efetivo instrumento da PNDR, tendo observado que:

[...] pelos mais variados motivos, tais como pela não apresentação de documentação no prazo estabelecido pelo agente operador, pelo alto custo de oportunidade calculado em função da assunção integral do risco que teria que assumir ou porque não despertaram interesse da instituição financeira consultada pela empresa (CGU, 2018, p. 6).

Em outro momento, o Relatório da CGU verifica que

[...] existe um gargalo no fluxo dos pleitos de financiamento, entre o momento da aprovação da consulta prévia, a qual é realizada de forma célere, no prazo máximo de 30 dias, e a aprovação do Projeto por parte do agente operador, seja por parte da empresa que não apresenta o projeto, desiste ou perde prazos; seja por parte do agente operador que indefere o projeto em função da baixa taxa de retorno para a assunção dos altos riscos existentes (CGU, 2018, p. 18).

Além dos gargalos apontados, o Relatório da CGU evidenciou que a Sudam deveria envidar esforços no sentido de identificar as possíveis causas do problema de baixa atratividade do FDA, a fim de apresentar soluções para que a demanda por recursos do Fundo, representada pelas consultas prévias aprovadas pela Sudam, pudessem efetivamente se transformar em projetos de investimentos para impulsionar o desenvolvimento regional.

Por seu turno, o Relatório anual de avaliação do PRDA referente ao ano base 2020-2021 apresentou algumas informações sobre aprovação de consultas-prévias, projetos e

liberação de recursos no âmbito do FDA, e detectou as seguintes dificuldades operacionais para a realização dos objetivos do Fundo:

Governança insuficiente acerca das ações e decisões da competência do Condel/Sudam; Concorrência/sobreposição na operacionalização dos recursos do FDA e FNO; O desconhecimento, por parte do empresariado, sobre o regulamento do FDA, inclusive quanto às áreas prioritárias para implantações dos projetos de empreendimentos passíveis de serem beneficiados, assim como outros importantes aspectos relacionados aos encaminhamentos dos pleitos; Pouco interesse de potenciais Agentes Operadores em operar com recursos oriundos do FDA;

[...]

Portanto, observa-se que apesar do baixo orçamento do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, ainda existe uma dificuldade para executar esse importante instrumento. Nesse sentido, é preciso buscar e realizar soluções que mitiguem as dificuldades detectadas, a fim de não comprometer os objetivos do Plano (Sudam, 2022, p. 28).

Nesse sentido, após análise das informações acerca da quantidade de Cartas Consulta/Consultas Prévias apresentadas, aprovadas e projetos aprovados e dos Relatórios supracitados, os cinco aspectos a serem trabalhados como condicionantes que impactam a atratividade do Fundo são os seguintes:

- I. Assunção do risco integral da operação pelo agente operador;
- II. Remuneração do agente operador;
- III. Limite de participação do FDA nos projetos;
- IV. Prazos extensos para contratação da operação;
- V. Incerteza quanto à disponibilidade orçamentária do FDA.

Os aspectos do risco integral assumido e da remuneração passam pela ótica dos agentes operadores, e os aspectos do limite de participação do FDA e dos prazos extensos para contratação passam pela ótica dos demandantes de crédito da região. O aspecto que trata da incerteza quanto à disponibilidade orçamentária do FDA é analisado de modo transversal, podendo influenciar tanto o interesse dos agentes operadores, quanto o interesse dos demandantes de crédito da região.

Do ponto de vista da natureza da pesquisa, esta dissertação se enquadra como uma pesquisa aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, com o intuito de solucionar problemas específicos de determinados agentes e interesses locais.

Quanto às suas fontes, esta pesquisa se enquadra como documental, descritiva e legal:

a) documental, pois analisa, prioritariamente, os relatórios do FDA, o Relatório do Comitê Provisório do Condel/ Sudam, o Relatório da CGU e o Relatório de avaliação do PRDA (2020-2023).

b) descritiva, visto que a descrição de um objeto ou fenômeno (no caso o FDA) expõe sua estrutura e revela suas partes constituintes, suas atribuições, seu orçamento, seus principais gargalos e o modo como ocorre sua operacionalização.

c) legal, posto que serão estudadas as normas que instituem, organizam e estruturam o FDA, a Sudam e a PNDR, como a Lei Complementar nº124/2007, a Medida Provisória nº 2.157-5/2001, Decretos regulamentadores e Resoluções do CMN e do Condel.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A questão do desenvolvimento regional é um tema que geralmente encontra pouca repercussão nas análises de conjuntura econômica ou política de um país, pelo fato de sua temporalidade estar baseada no longo prazo e refletir a superação de demandas estruturais de determinado país ou região. Em que pese a pouca repercussão do tema regional nas análises de conjuntura econômica ou política, a questão regional brasileira tem sido analisada de modo abrangente no bojo de diferentes contextos econômicos, sociais e institucionais e a partir de diferentes metodologias.

Estudos acadêmicos e avaliações de entes governamentais sobre o tema têm direcionado as discussões sobre a questão regional no Brasil, desde o pós-guerra, passando pelo período do planejamento do desenvolvimento regional nas décadas de 1980 e 1990, até a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) pelo governo federal, a partir de 2004.

2.1 Teorias clássicas do desenvolvimento

A questão do desenvolvimento regional passou a ser bastante discutida por diversos teóricos no período pós-Segunda Guerra Mundial, o que influenciou sobremaneira o planejamento econômico nos países ditos subdesenvolvidos, em particular os países latino-americanos, a partir de teorias relacionadas à questão regional. Alguns teóricos de destaque podem ser citados: Ragnar Nurske, Gunnar Myrdal, Walt Rostow, Albert Hirschman, François Perroux, Celso Furtado, Raúl Prebisch e Roberto Campos.

A Teoria do crescimento equilibrado de Nurske (1957) analisou o Círculo Vicioso da Pobreza como sendo a causa de os países permanecerem na condição de subdesenvolvimento e atribuiu à industrialização a solução para vencer o atraso estrutural e quebrar o círculo, a ser capitaneada pelo Estado juntamente com a iniciativa privada.

O termo Círculo Vicioso da Pobreza significa basicamente que “um país é pobre porque é pobre”, em que as causas e consequências não apenas se confundem, mas se retroalimentam, como em um círculo vicioso. As relações circulares mais importantes desse círculo vicioso, segundo Nurske, são aquelas que dificultam a formação de capital nos países atrasados, atreladas à demanda e à oferta de capital, que se reflete no baixo nível de renda real e em baixa produtividade.

Para Myrdal (1960), o Estado deveria intervir em diversos setores da economia buscando o aumento da produção e as condições necessárias, à luz do planejamento econômico, como um Círculo Virtuoso a partir de um processo de Causação Circular e Cumulativa, em que mais indústria, mais emprego, mais renda, mais comércio, maior arrecadação etc., ou menos indústria, menos emprego, redução da renda e da demanda são fatores determinantes dos países no processo de rompimento ou continuação da condição de subdesenvolvimento.

Como bem definiu Enríquez (2007, p. 45),

A única alternativa para reverter a *causação circular e cumulativa da pobreza* (efeitos regressivos) e iniciar um novo ciclo de *causação circular e cumulativa do desenvolvimento* (efeitos propulsores centrífugos) é a ação planejada do setor público. Segundo Myrdal, apenas o planejamento estatal “inteligente e eficaz”, que objetive abraçar a decisão de elevar os investimentos destinados a expandir a capacidade produtiva do país, pode reverter os efeitos regressivos da causação circular da pobreza e gerar efeitos propulsores do desenvolvimento.

Outro teórico que influenciou profundamente as políticas de promoção do desenvolvimento nos países subdesenvolvidos foi Walt Whitman Rostow, a partir de uma perspectiva política, sociológica e econômica que ficou conhecida como Teoria da Modernização.

A Teoria da Modernização estabelece as tentativas de explicar a transição de uma sociedade tradicional para uma sociedade moderna. Segundo Rostow (1960), todas as sociedades podem ser classificadas segundo seus aspectos econômicos, em cinco categorias ou estágios para o desenvolvimento econômico: (i) sociedade tradicional; (ii) condições para a decolagem (take-off); (iii) decolagem (take-off) para um crescimento autossustentado; (iv) caminho para a maturidade; (v) elevado consumo de massa.

Para Rostow (1960), o desenvolvimento deve estar atrelado ao crescimento econômico, o qual ocorreria por meio da industrialização que se traduziria na modernização da economia. A partir dessa perspectiva, a teoria de Rostow se assemelha às teorias de Ragnar Nurske e Gunnar Myrdal, que estabeleceram suas bases teóricas sobre o subdesenvolvimento por meio das lentes políticas dos países capitalistas centrais.

Hirschman (1961) entendeu a necessidade de formulação de planos de desenvolvimento para os países subdesenvolvidos, a partir da realização de investimentos em setores-chave da economia ou de determinada região, principalmente os setores que podem proporcionar os maiores efeitos em cadeia, tanto efeitos prospectivos (para frente), quanto efeitos retrospectivos (para trás), por entender que o crescimento econômico nesses países não

ocorre de modo espontâneo, requerendo uma ação coordenada e orientada do Estado, mais ampla do que a simples formulação keynesiana.

A análise de investimentos nos setores-chave de Hirschman (1961) se assemelha à tese dos pontos de germinação de Roberto Campos, que se traduz na identificação e seleção de pontos de crescimento ou pontos de germinação. A finalidade do FDA está diretamente relacionada às teses dos setores-chave e dos pontos de germinação, pois relaciona os investimentos em empreendimentos produtivos de grande capacidade germinativa de novos negócios e atividades produtivas a partir de setores identificados como prioritários para a Amazônia Legal.

A Teoria dos Polos de Crescimento de Perroux (1977) possui certa convergência com a teoria de Hirschman (1961), ao argumentar que o crescimento não ocorre do mesmo modo em todos os locais, mas em cada polo ou ponto de crescimento e com diferente intensidade e efeito, mas avança ao considerar em sua análise a questão espacial que se relaciona diretamente com a economia regional, sendo a implantação de uma indústria motriz capaz de aumentar a participação de outras indústrias a partir de suas vendas, uma alternativa para dinamizar economicamente regiões subdesenvolvidas.

Os polos de crescimento são áreas em que a atividade econômica é concentrada e altamente interdependente e que exercem forte influência no andamento do desenvolvimento econômico de determinada região. A indústria-motriz, instrumento-chave da teoria de Perroux, impulsiona a economia e gera efeitos desestabilizadores (economias externas) positivos e negativos em todo o sistema econômico.

Para Mourão, *et al.* (2018, p. 85):

O polo de crescimento surge em função da indústria motriz (indústria-chave). O desenvolvimento regional estaria assim, vinculado à dinâmica desses polos. Todavia, como a indústria motriz apresenta um limite de crescimento do seu dinamismo, propõem que o Estado estimule o desenvolvimento desse tipo de indústria concedendo apoios diversos, como subvenção.

A temática do desenvolvimento econômico atrelada à questão regional também encontrou adeptos na América Latina, e foram realizados importantes estudos, principalmente pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

A CEPAL, sediada em Santiago, no Chile, é uma comissão regional das Nações Unidas fundada em 1948, que visa contribuir com o desenvolvimento socioeconômico e reforçar as relações dos países de sua área de atuação com as outras nações do mundo. A partir dos estudos de teóricos proeminentes, como Celso Furtado e Raúl Prebisch, dentre

outros, foram criadas as bases de um pensamento econômico original para a região, que incorporou não só as ideias econômicas tradicionais como também questões sociais e políticas, conhecido como “estruturalismo”.

Como bem definiu Santos (2000, p. 125), “[...] o pensamento da CEPAL representou uma etapa extremamente avançada da reflexão da região sobre a sua evolução histórica, experiência política e posição na evolução do sistema econômico e político mundial”. De acordo com as formulações teóricas cepalinas, a análise e superação do subdesenvolvimento devem estar associadas a um modelo de industrialização e a uma ação mais incisiva do Estado, de modo que esse processo siga adiante.

Para Bielschowsky (2000, p. 35), “[...] a ação estatal em apoio ao processo de desenvolvimento aparece no pensamento cepalino como corolário natural do diagnóstico de problemas estruturais de produção, emprego e distribuição de renda nas condições específicas da periferia subdesenvolvida”.

Raúl Prebisch, importante economista argentino com atuação no Banco Central da Argentina, na CEPAL e na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), pautou sua formulação teórica sobre o subdesenvolvimento latino-americano a partir da contraposição à Teoria das Vantagens Comparativas de David Ricardo que incentivava a especialização das economias.

Para o caso específico dos países periféricos ou subdesenvolvidos, a teoria de David Ricardo propunha a especialização em produtos primários de baixo valor agregado. Nos países centrais, ele propunha a especialização em produtos industriais de alto valor agregado. Com o passar do tempo, a diferença entre os valores diminuiria devido ao aumento da produtividade, da oferta e da redução dos preços, beneficiando todos os países envolvidos nas transações.

Segundo Prebisch (2000), isso não ocorreria, pois, a desigualdade nos preços tende só a aumentar, o que prejudicaria os países subdesenvolvidos, aumentando as relações de desigualdade. Desse modo, apenas pela via da industrialização incentivada diretamente pelo Estado é que os países subdesenvolvidos poderiam reduzir o “gap” da desigualdade.

Celso Furtado – importante intelectual e economista brasileiro – teve atuação relevante na vida pública brasileira após seu doutoramento em ciências econômicas na Sorbonne. Foi integrante da CEPAL, Diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Superintendente da Sudene, ministro do Planejamento no governo João Goulart, sendo responsável pela elaboração do Plano Trienal, professor de desenvolvimento econômico na Sorbonne, embaixador do Brasil junto à Comunidade Europeia, ministro da Cultura no

governo José Sarney, membro da Comissão Mundial para a Cultura e o desenvolvimento da ONU/UNESCO, e, em 1997, foi eleito para a Academia Brasileira de Letras.

As formulações teóricas de Celso Furtado foram decisivas na construção e conformação de várias políticas econômicas brasileiras e no entendimento sobre as características do processo de subdesenvolvimento no Brasil e na América Latina.

Conforme Mourão *et al.* (2018, p. 86), Furtado era

adepto do intervencionismo keynesiano, enxergava o fenômeno do subdesenvolvimento não como uma etapa inevitável para a constituição das economias capitalistas, mas como um processo histórico autônomo, espécie de deformação dessa dinâmica e, então, caberia ao Estado conduzir um planejamento que permitisse a transição da economia agroexportadora para a industrial.

Nos termos de Celso Furtado (2000), a superação do subdesenvolvimento e a promoção do desenvolvimento partem do entendimento de que o subdesenvolvimento é uma conformação estrutural produzida pelo modo como se difundiu o progresso tecnológico no plano internacional, e a sua superação não ocorreria simplesmente pelas forças de mercado, mas sim a partir de um projeto político apoiado na mobilização de recursos sociais. Nessa esteira de pensamento, Celso Furtado dá um destaque especial ao Estado, por ser um elemento capaz de resolver problemas estruturais da economia e conduzir as políticas de planejamento com vistas ao desenvolvimento.

Em síntese, Furtado observou que o planejamento atrelado à ação do Estado deveria considerar, antes de tudo, a realidade socioeconômica, para que as políticas e medidas implementadas pudessem ter sua eficiência maximizada em busca do desenvolvimento.

Celso Furtado foi nomeado como interventor no Grupo de Trabalho do Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) em 1958, e suas formulações teóricas foram tão importantes para a época, principalmente na década de 1960, que serviram de fundamento para as políticas de desenvolvimento regional, inclusive para a criação das superintendências regionais Sudam, SUDENE e SUDECO. Após a atuação no GTDN, Furtado foi nomeado superintendente da SUDENE, órgão responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas de combate à seca e à fome na região Nordeste.

Outro importante intelectual brasileiro, que merece destaque nesta análise, é Roberto Campos, personagem de relevo no processo de desenvolvimento econômico brasileiro entre 1950 e 1970, com manifesta adesão ao planejamento de Estado da economia nacional para alcançar a superação do subdesenvolvimento.

Em 1951, foi criada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), tendo Roberto Campos sido membro permanente durante sua vigência até 1953. A comissão integrava técnicos brasileiros e estadunidenses e buscava elaborar estudos econômicos que projetassem os novos passos do desenvolvimento capitalista no Brasil, tendo sido importante na criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952.

Segundo Bielschowsky (2004, p. 112), Campos pensava o planejamento para a economia brasileira de forma, baseada nos conceitos de pontos de germinação e pontos de estrangulamento. Os pontos de germinação seriam aqueles em que um investimento inicial seria capaz de provocar um surto de investimentos colaterais (energia elétrica, transportes, produtividade agrícola, expansão de indústrias-chave) que estimulariam o desenvolvimento; já os pontos de estrangulamento seriam os desequilíbrios de produção setoriais decorrentes da acelerada industrialização que impediriam o processo de expansão econômica. Os pontos de estrangulamento deveriam ser corrigidos e transformados em pontos de germinação pelo Estado.

Apesar de as contribuições teóricas dos autores Nurske, Myrdal, Rostow e Perroux apresentarem análises para países subdesenvolvidos, elas foram elaboradas sob a ótica das economias capitalistas centrais. Segundo Enríquez (2007, p. 56), Hirschman

[...] considera que as recomendações para desenvolver um país devem ser analisadas caso a caso, pois impor um padrão uniforme, sem considerar as circunstâncias locais, repetir sempre a mesma receita e a mesma terapia para resolver diversos tipos de doenças, não admitir a complexidade e querer reduzi-la a todo o custo, quando o mundo real é um pouco mais complicado, é uma receita certa para o desastre. [...]

Em sentido específico ao FDA, as abordagens teóricas de Hirschman e Campos sobre os setores-chave e pontos de germinação de uma economia, respectivamente, inspiraram a definição da finalidade do Fundo de financiar empreendimentos de grande capacidade germinativa de novos negócios e atividades produtivas. E mais do que isso, aproximam a abordagem e o foco do financiamento aos setores estratégicos que tendem a facilitar/melhorar outros setores da economia.

2.2 Desenvolvimento regional na Amazônia

A questão regional em termos de políticas públicas na Amazônia passou a ser trabalhada apenas durante a Segunda Guerra Mundial, com o intuito, basicamente, de dotar a região de infraestrutura econômica e social no contexto da Batalha da Borracha.

Segundo Silva (2009, p. 7):

É, portanto, durante a Segunda Guerra Mundial, que o Estado nacional, em decorrência dos Acordos de Washington, irá promover uma primeira investida de políticas públicas na Amazônia, no sentido de criar infraestrutura social e econômica no contexto da Batalha da Borracha. Almejava-se contribuir para o esforço de guerra suprindo o mercado dos Estados Unidos da América de borracha natural, uma vez que o abastecimento havia sido interrompido com a tomada, pelo Japão, das principais regiões produtoras de borracha cultivada na Ásia. A Batalha da Borracha representou concretamente a primeira presença oficial e marcante do Estado brasileiro na região.

Em que pese a criação da SUDENE, em 1959, ser considerada um marco institucional para o modelo de Política de Desenvolvimento Regional no Brasil, o Banco de Crédito da Borracha (BCB) foi criado bem antes (1942), com o intuito de financiar a extração da borracha na Amazônia. O BCB foi convertido, posteriormente, em Banco de Crédito da Amazônia S.A. em 1950 e, finalmente, em Banco da Amazônia S.A. em 1966. Na região Nordeste, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) foi criado em 1952.

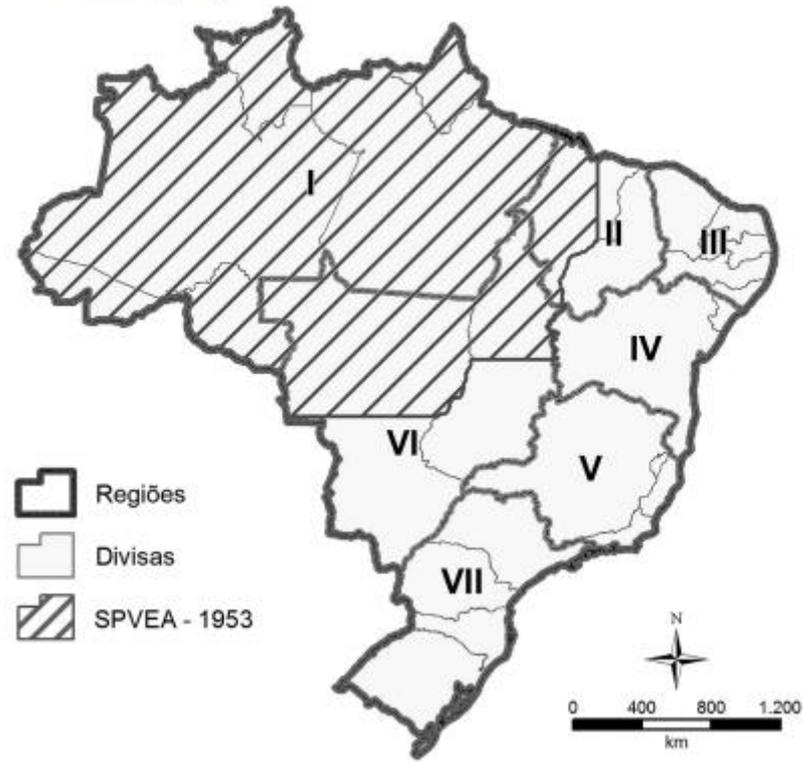
No entendimento de Lira (2005, p. 88),

Esses bancos tinham como finalidade realizar a intermediação financeira que daria suporte ao processo de desenvolvimento regional, a ser viabilizado pelos órgãos regionais respectivos a cada região. Só que, embora esses órgãos tivessem por objetivo a correção dos desequilíbrios regionais, faltava-lhes ainda, por essa ocasião, instrumentos mais apropriados de intervenção regional e, principalmente, de estarem inseridos em uma estratégia nacional de desenvolvimento regional.

Após estudos realizados em 1950, foi instituído o Plano de Valorização Econômica da Amazônia em 1953, por meio da Lei nº 1.806/1953, que também criou SPVEA e definiu a Amazônia brasileira como sendo a região compreendida pelos estados do Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco e ainda, a parte do Mato Grosso ao norte do paralelo de 16°, a de Goiás ao norte do paralelo de 13° e a do Maranhão a oeste do meridiano de 44°.

Mapa 2 – Área de atuação da SPVEA

Delimitação da área de atuação da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (1953)



Fonte: Silva (2017, p. 67).

Segundo Trindade e Oliveira (2014, p. 40).

Em 1953, finalmente, cria-se a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) como primeira tentativa de planejamento do desenvolvimento da região, nascendo de iniciativas do governo central a partir de relutantes pressões da sociedade amazônica, mais especificamente de sua classe dominante que buscava defender interesses próprios e impedir que o espírito industrializante do cenário nacional alterasse seu status quo no cenário regional. A criação da SPVEA marca a contemporânea fase de intervenção estatal na Amazônia, imbuído o Estado brasileiro da “reconquista” e subordinação desse amplo espaço da lógica da acumulação capitalista nacional, [...]

Conforme Brito (2001), a SPVEA foi criada com o objetivo de valorizar economicamente a Amazônia Legal, a partir do diagnóstico de que a região não possuía uma atividade econômica autossustentada e convivia com o problema do vazio demográfico.

O foco da intervenção estatal na Amazônia por meio da SPVEA seria a ocupação física e econômica. Do ponto de vista técnico. Essa intervenção se daria por meio da criação de uma Comissão de Planejamento responsável pela formulação de um plano de ação e pela escolha dos setores econômicos estratégicos para a região. A Comissão de Planejamento

criada traçou o Programa de Emergência (PE), com foco no curto prazo, para orientar a ação estatal imediata na região, principalmente quanto à definição da aplicação dos recursos previstos para projetos e empreendimentos de natureza urgente e básica, durante o primeiro ano de funcionamento da SPVEA, conforme estabelecido na Lei nº 1.806/1953.

Art. 19. Até a aprovação por lei dos planejamentos relativos aos objetivos constantes do Art. 7º desta lei e dos problemas conexos, compreendidos no Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a execução deste terá início por um programa de emergência aprovado pelo Presidente da República e a ser executado com os recursos orçamentários concedidos ou mediante créditos suplementares ou especiais que compreenda:

- a) a continuação das obras e serviços, que forem partes necessariamente integrantes do Plano iniciados e mantidos por conta da verba de valorização econômica da Amazônia;
- b) os projetos e empreendimentos de natureza urgente e os básicos, já devidamente estudados e considerados indispensáveis de qualquer sorte à valorização econômica da Amazônia;
- c) os projetos e empreendimentos que devam ser considerados preliminares ou preparatórios da organização definitiva do Plano (Brasil, 2022a).

Segundo Trindade e Oliveira (2014, p. 52):

Grosso modo, o Programa de Emergência revelou três vertentes básicas: i) conhecer o potencial da região em termos de recursos naturais; ii) agir em alguns problemas principais, visando amenizar um quadro entendido como de precariedade em que se encontrava a Amazônia, principalmente no que tange às condições da população (saúde, educação etc.); e iii) dotar a região de infraestrutura e de conhecimento agropecuário para criar bases mais sólidas no processo de valorização.

O Plano de Valorização Econômica da Amazônia seria executado por meio de planejamentos parciais em períodos de cinco anos, com Planos Quinquenais, com caráter de longo prazo e que tinham o intuito de nortear as políticas de valorização dos anos seguintes.

No entendimento de Lira (2005, p. 90), em se tratando do PE e do Plano Quinquenal:

Evidentemente que, com essas e outras medidas concebidas pela Comissão de Planejamento, transformadas em orientações normativas e avalizadas institucionalmente pela Direção do órgão, a SPVEA se estruturava como a mentora do processo de planejamento do desenvolvimento regional, tornando este processo um imperativo da nova concepção de desenvolvimento da região e da forma de intervenção-relação do Estado na Amazônia.

Importantes realizações podem ser creditadas à SPVEA. Conforme Pandolfo (1994), a SPVEA foi pioneira na realização de inventários florestais na região, atuou no melhoramento dos sistemas de geração e transmissão de energia elétrica das duas grandes cidades da região: Belém e Manaus. Financiou a construção de escolas, centros de pesquisas e hospitais, e a criação do primeiro Centro de Pesquisas Florestais em Santarém, a primeira refinaria de

petróleo em Manaus e uma fábrica de cimento no Pará. Também foi no período da SPVEA que ocorreu a construção da rodovia Belém-Brasília, importante obra de integração nacional.

Apesar das importantes realizações da SPVEA na região e das inovações trazidas por meio do PE e do Plano Quinquenal, esse desempenho não foi suficiente para garantir a concretização e consolidação do planejamento nesse período.

Diversos foram os fatores que influenciaram para que a SPVEA não obtivesse o sucesso como modelo de planejamento na região, como: a insuficiência de recursos públicos; interferências de outros entes governamentais; deficiência técnica do quadro de pessoal; falta de percepção acerca das condições para se implantar uma nova ordem socioeconômica na região; a desvinculação do processo de desenvolvimento regional ao atual estágio de industrialização do centro-sul, e, principalmente, a não aprovação do primeiro Plano Quinquenal.

Nos argumentos de Trindade e Oliveira (2014, p. 58):

A SPVEA é tida como referência porque foi o primeiro caso (tentativa) de planejamento do desenvolvimento amazônico. A SPVEA foi o primeiro experimento formalizado de expansão totalmente capitalista na fronteira amazônica brasileira, interpondo-se as formas tradicionais de exploração econômica, especialmente o extrativismo vegetal e defendendo um discurso geoeconômico para esse vasto território, o que será marcante nos ciclos de planejamento governamentais posteriores das décadas de 1960 e 1970.

Em 1965 foi criado o Grupo de Trabalho da Amazônia, com o intuito de analisar a situação da SPVEA. Rememora-se que, nesse período, o Brasil já estava sob governo militar. Esse grupo de trabalho elaborou a proposta de extinção da SPVEA e criação da Sudam, nos moldes da SUDENE, que fora criada em 1959, e com o foco nos investimentos industriais na região por meio dos incentivos fiscais.

A SPVEA teve vigência durante o período de 1953 a 1966, até ocorrer sua efetiva substituição, enquanto órgão de planejamento e desenvolvimento regional, pela Sudam. Além de dar uma nova “roupagem” ao modelo de desenvolvimento econômico na Amazônia a partir de um caráter mais industrializante com foco nos incentivos fiscais, o governo militar intencionou com a criação da Sudam retirar a imagem de corrupção que manchava a SPVEA, a sua baixa qualificação técnica e a “captura” pelos interesses regionais locais.

Segundo Marques (2010, p. 85):

A SPVEA acabou por constituir-se em uma superintendência eminentemente paraense, o que gerou pontos de conflitos e, quando se apresentou a sua extinção, não se encontrou grande resistência por parte das outras unidades federativas que ela deveria abranger.

Todos esses fatos culminaram com a edição da Lei nº 5.173, de 27/10/1966, que extinguiu a SPVEA e criou a Sudam no bojo do entendimento que o governo federal adotara no Nordeste e a partir das críticas à fraca atuação da SPVEA na região.

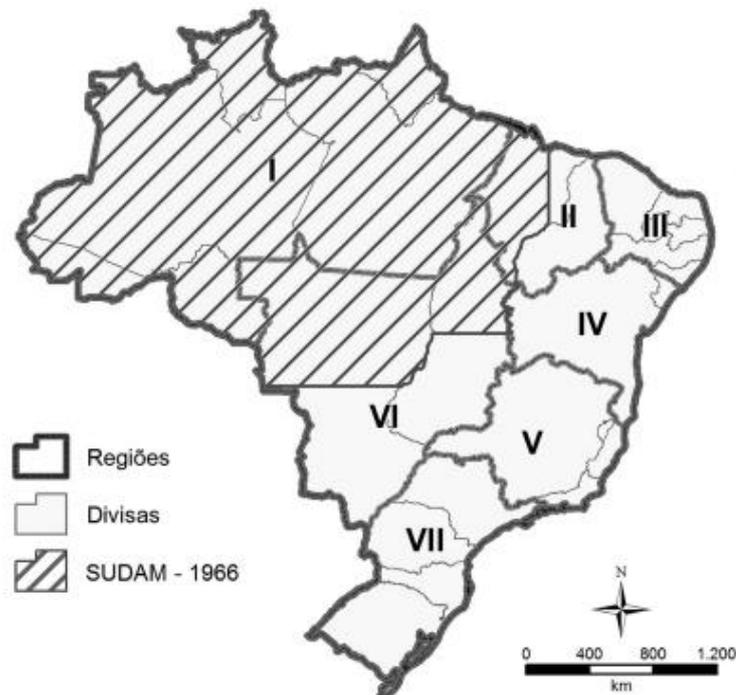
A extinção da SPVEA e a criação da Sudam fizeram parte de um conjunto de instrumentos legais para viabilizar a reformulação da política econômica da Amazônia, que ficou conhecido como “Operação Amazônia”, e alterou totalmente a estrutura institucional da condução do planejamento regional na Amazônia. A “Operação Amazônia” abarcou: a substituição do Banco de Crédito da Amazônia pelo Banco da Amazônia S.A.; a extinção da SPVEA e criação da Sudam; a ampliação dos incentivos fiscais para a Amazônia e a criação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

A Lei nº 5.173/1966, que extinguiu a SPVEA e criou a Sudam, definiu em seu art. 2º a Amazônia como sendo:

a região compreendida pelos estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16°, do estado de Goiás a norte do paralelo de 13° e do estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44° (Brasil, 2022b).

Mapa 3 – Área de atuação da Sudam

Delimitação da área de atuação da Sudam (1966)



Fonte: Silva (2017, p. 85).

Na concepção de Marques (2010, p. 85),

[...] a mais importante das mudanças tenha sido a reformulação do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Com isso, os incentivos fiscais foram ampliados e passaram a incorporar fortemente a agropecuária. Objetivava-se instituir um processo coordenado e intenso de ocupação territorial da região, visando “integrá-la” ao restante do País.

Sudam, como uma nova estrutura institucional regional criada, foi fortemente influenciada pelo modelo cepalino, que identificou na ausência de uma estrutura econômica na região que possibilitasse uma alternativa de desenvolvimento capitalista, a estratégia de industrialização como a principal força do desenvolvimento local a partir do paradigma da substituição regional de importações.

Nesse momento, a Sudam passou a ser a instituição que conduziria o planejamento regional a partir da política de incentivos fiscais. A respeito da influência cepalina, pode-se inferir até mesmo que o termo “Desenvolvimento” utilizado na sigla da nova superintendência aborda o caráter desenvolvimentista dessa corrente de pensamento.

A reformulação do Plano de Valorização Econômica da Amazônia se deu a partir da concepção do I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia (PQDAM) a ser executado no período 1967-1971, voltado ao modelo de substituição regional de importações por meio de investimentos públicos e privados em setores econômicos específicos.

Segundo Batista (2021, p. 73):

Em linhas gerais, o PQDAM avaliou que a realidade regional amazônica apresentava diversos obstáculos ao crescimento econômico, com destaque para a dispersão populacional, desconhecimento das potencialidades dos recursos naturais, precariedade da infraestrutura regional, com reflexos no escoamento da produção e no abastecimento, falta de empreendedorismo e ausência de estímulo à iniciativa privada.

O PQDAM atribuiu um caráter estratégico à política de incentivos fiscais, ao considerá-la como o instrumento principal da agenda de desenvolvimento planejada para o período, com foco na atração do setor privado para a região. Deficiências na infraestrutura básica da região, que demandaram a maior parte dos recursos disponíveis do PQDAM, bem como os recursos financeiros disponíveis para o Plano não estarem sob controle direto da Sudam, culminaram no não atingimento dos objetivos propostos. Segundo Trindade e Marques (2014), a Sudam só podia contar com 12% dos recursos totais alocados no PQDAM, ficando o restante dos recursos sob o controle de outros órgãos governamentais e privados.

Ao buscar corrigir as deficiências do Plano e torná-lo mais efetivo e operacional, a Sudam propôs o I Plano Diretor. Com efeito, em sua análise, o Plano Diretor constatou que o nível de investimento na Amazônia estava bem aquém das necessidades regionais, o que ensejaria uma ação federal imediata na região por meio do aumento do investimento público e correção dos desvios e erros provocados pelas políticas antecedentes.

O Plano Diretor não teve sua aprovação formalizada pelo governo federal e, conforme Carvalho (1987), restou à Sudam conduzir a estratégia de desenvolvimento regional apenas por meio dos incentivos fiscais concedidos ao setor privado até o início da década de 1970.

Em que pese a extrema necessidade de correção dos desequilíbrios regionais, a política de incentivos fiscais atuou na direção do aprofundamento da integração da região no processo de concentração e centralização do capital no âmbito do espaço nacional a partir de um papel diferenciado e complementar à economia da região, o que ampliou e intensificou as desigualdades regionais (Lira, 2005).

Outra importante contribuição introduzida pela Lei nº 5.173/1966 foi a criação do Fundo FIDAM, precursor do Finam e do FDA, que serão abordados posteriormente.

O Decreto nº 60.079, de 16 de janeiro de 1967, regulamentou a Lei nº 5.173/1966 e consequentemente o FIDAM, que substituiu o Fundo de Valorização Econômica da Amazônia. As dotações do FIDAM se deram por:

- a) quantia não inferior a 1% (um por cento) da Renda Tributária da União dos recursos a que se refere o artigo 199 da Constituição Federal;
- b) o produto da colocação das “Obrigações da Amazônia”, emitidas pelo Banco da Amazônia S.A;
- c) da receita líquida resultante de operações efetuadas com seus recursos;
- d) de dotações específicas, doações, subvenções, repasses e outros; e) dos depósitos deduzidos do Imposto de Renda, não aplicados em projetos específicos, no prazo e pela forma estabelecidos na legislação de Incentivos Fiscais a favor da Amazônia;
- f) dos recursos atuais do Fundo de Fomento à Produção, criado pelo artigo 7º da Lei número 1.184, de 30 de agosto de 1950, modificado pelo artigo número 37, da Lei número 4.829, de 5 de novembro de 1965 (Brasil, 2022c).

Com a regulamentação da Lei nº 5.173/1966, os recursos do FIDAM passaram a compor oficialmente os recursos da Sudam, sendo que 60% do total de recursos seriam destinados à aplicação em crédito rural, estimulando prioritariamente o setor agropecuário na região. Tanto é assim que, para Marques (2007), nas mudanças que a Lei nº 5.173 sofreu nos anos posteriores, este percentual se manteve.

Os velhos espectros que motivaram a extinção da SPVEA retornaram à cena, dessa vez na Sudam, nos primeiros anos da década de 1970, a partir de denúncias de corrupção e

ineficiência na utilização dos recursos, evidenciadas devido à existência de um mercado de comissões na modalidade de extorsão entre os optantes do Fidam e os investidores.

Todavia, segundo Marques (2007, p. 164):

Até 1974 as empresas optantes por deduzir seus impostos de renda no desenvolvimento regional (que eram depositados no Basa) poderiam optar por investir seus depósitos referentes ao IR em projetos próprios ou de terceiros. Em optando por estes últimos a transferência dos fundos ocorria por meio de casas de corretagem, que, segundo Carvalho (1987) passaram a cobrar ágios exorbitantes, podendo alcançar até 40% dos recursos captados. Assim, a função do Decreto-lei nº 1.376/74 teria sido de substituir o mercado especulativo que estava atuando contra o sistema de crédito fiscal até então presente. Para os novos fundos criados não mais se permitia aos depositantes do IR a escolha de qual projeto deveria receber os recursos que estavam sendo depositados, descartando a intermediação financeira das casas de corretagem. Contudo o próprio decreto-lei abriu brechas que permitiram a continuidade do “corretor”.

No entanto, diferentemente do que ocorreu no período da SPVEA, em que práticas de corrupção levaram à sua extinção, no caso da Sudam, as evidências de corrupção ocasionaram apenas a mudança da sistemática do desenvolvimento regional com substituição do Fidam pelo Finam (Fundo de Investimentos da Amazônia), que, ao lado do FINOR no Nordeste, ficaram conhecidos como Fundos de Investimentos Regionais. O Decreto-Lei nº 1.376/1974 substituiu o Fidam pelo Finam, que tinha a Sudam como responsável pela administração dos incentivos fiscais e o Banco da Amazônia como responsável pela operacionalização do Fundo.

O Finam, como instrumento de política pública concebido para o investimento em empreendimentos prioritários ao desenvolvimento socioeconômico, funcionava pela opção de renúncia fiscal, em que as pessoas jurídicas de todo o país poderiam optar por deduzir até 50% do IR, e em troca receberiam cotas de participação do fundo, e poderiam emitir ações e/ou debêntures para aplicação em projetos destinados à Amazônia Legal. Diante desse intrincado sistema fiscal e financeiro, muitas pessoas físicas e jurídicas foram beneficiadas, mesmo que não necessariamente produtivas e idôneas (Portugal; Silva, 2020).

Devido à crise fiscal instalada na economia brasileira, na década de 1980, as políticas de planejamento e de desenvolvimento regional perderam força e, em alguns casos, efetividade. Mais especificamente em relação à Amazônia, a política de desenvolvimento regional esteve sustentada nos incentivos fiscais por meio do Finam. Essa crise fiscal do Estado ocasionou dificuldades de financiamento dos incentivos, seja por fonte nacional ou estrangeira de recursos, e fez surgir as primeiras críticas sobre os resultados dos financiamentos dos projetos incentivados na Amazônia.

Segundo Carvalho (1996, p. 11):

Na verdade, essa tendência de queda dos recursos financeiros do FINAM, como um fundo público de desenvolvimento regional, foi agravada, ainda mais, com a crise do padrão de financiamento do setor público e com a recessão econômica imposta ao País, como consequência das políticas de combate à inflação e de negociação do pagamento da dívida externa nos anos 80.

Diante desse cenário, em 1985, no governo José Sarney, foi instituída a Secretaria Técnica da Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais (Comif), sob a presidência do ministro-chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, com o intuito de aumentar a eficácia da aplicação dos recursos dos fundos regionais de investimentos. A Comif coordenou os trabalhos de avaliação dos incentivos fiscais regionais a partir dos estudos conduzidos pelo IPEA e que tiveram como colaboradoras as superintendências regionais gestoras desses incentivos.

Como apontou Bezerra (1990), a Comif concluiu que os incentivos fiscais foram eficazes na indução de atividades econômicas, como a criação de empresas, na expansão do emprego, da atividade produtiva e tributária, porém, ainda insuficientes para reverter as desigualdades regionais.

Porém, segundo Portugal e Silva (2020, p. 82), a Comif detectou muitas deficiências,

como a aprovação de projetos que não estavam de acordo com uma estratégia de desenvolvimento regional, o acompanhamento precário ou inexistente da execução, a inexistência de avaliações posteriores, as recorrentes interferências políticas nas decisões e a visão por parte dos empresários e das agências de que se tratava meramente de aplicações a fundo perdido.

Os resultados apresentados pela Comif provocaram mudanças normativas nos fundos regionais a partir de 1986 e as discussões sobre a sistemática desses fundos perduraram até o final da década de 1980, o que, de certo modo, impactou a suspensão dos fundos no ano de 1990. Porém, devido às pressões exercidas pelas bancadas regionais, em 1991 os fundos regionais foram reintroduzidos com uma série de alterações gerenciais e administrativas que visavam, inclusive, o fortalecimento das superintendências regionais.

A década de 1990 foi um período particularmente difícil para os fundos regionais devido às crises pelas quais o Estado brasileiro passava, principalmente as crises inflacionárias e de déficit orçamentário do início da década. No ano de 1997, durante a crise da Ásia, que impactou diretamente o Brasil durante a primeira rodada do processo de neoliberalização, foi editada a Lei nº 9.537/1997, que estabeleceu a redução gradativa até o ano de 2013 das alíquotas dos incentivos fiscais do Finam e FINOR, ou seja, em 2013, os

fundos regionais de incentivos fiscais e financeiros para o desenvolvimento regional seriam extintos.

No bojo das crises pelas quais passou o Estado brasileiro no decorrer das décadas de 1980 e 1990, principalmente as crises de ordem fiscal e inflacionária, e das recorrentes alterações normativas que impactaram sobremaneira a sistemática dos fundos regionais, tanto a política de incentivos fiscais quanto a Sudam passaram a ser questionadas quanto à sua efetividade para o desenvolvimento regional.

No ano de 2000, a Sudam, sob intervenção federal, com inúmeras auditorias instauradas, recursos financeiros reduzidos e sob forte pressão, tanto da sociedade quanto da classe política por conta das inúmeras manchetes de jornais sobre denúncias na instituição, juntamente com sua política de incentivos fiscais, aguardava seu desfecho (Lira, 2005, p. 197). Por seu turno, o Ministério da Integração Nacional declarou em março de 2001 que “seria necessário começar tudo de novo, principalmente no caso da Sudam”, pois, “não tem como consertar aquilo” (Lira, 2005, p. 197).

Diante desse cenário de crise, de recorrentes alterações normativas e de perda da importância da política de incentivos fiscais, associado ao discurso de corrupção na Sudam, foi publicada a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, que extinguiu a Sudam e criou a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA).

Segundo Leon, *et al.* (2015, p. 9):

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.

O mesmo normativo que extinguiu a Sudam e criou a ADA também criou o FDA, em substituição ao Finam, mas com características diversas. O FDA se constitui em um Fundo financeiro de natureza contábil e dependente de dotação orçamentária anual que atua na modalidade de concessão de crédito subsidiado para a realização de investimentos na Amazônia, sem vinculação constitucional.

No decorrer desses pouco mais de 20 anos de criação, o FDA teve seu arranjo institucional modificado diversas vezes, tanto em termos de regulamentação e operacionalização do próprio Fundo, quanto em relação à sua gestão e governança. As

modificações normativas, desde a sua criação, em 2001, até a atualidade, serão apresentadas em item específico, a partir da análise das principais alterações. No entanto, dois acontecimentos marcantes no decorrer desses 20 anos merecem destaque.

O primeiro foi a recriação da Sudam, em 2007, por meio da Lei Complementar nº 124, de 03/01/2007, em cumprimento à proposta de campanha do ex-presidente Lula. O outro acontecimento foi a institucionalização da PNDR pelo Decreto nº 6.047, de 22/02/2007, e sua posterior atualização pelo Decreto nº 9.810, de 30/05/2019.

Como bem definiu Lima (2023, p. 15):

A Lei que recriou a Sudam, a Lei Complementar (LC) nº 124/2007, demonstra estar atenta ao moderno discurso de integração econômica e sustentabilidade, visto que entre as competências do novo órgão está a de planejar e articular o desenvolvimento regional com preservação ambiental, tendo o planejamento posição central: a Sudam é responsável por elaborar ou coordenar a elaboração de planos no âmbito da Amazônia; [...]

O item específico que trata do histórico normativo abordará, entre as principais alterações normativas na sistemática do FDA, a edição da Lei nº 12.712/2012. No entanto, o impacto dessa Lei sobre a sistemática dos Fundos Regionais de Desenvolvimento (FDA, FDNE e FDCO) vai muito além de meras alterações procedimentais ou de condições de financiamento. Essa Lei alterou sobremaneira a governança dos Fundos Regionais.

2.3 Governança do FDA

Ultimamente, a governança do FDA tem se tornado um tema sensível devido, principalmente, à edição da Lei nº 12.712/2012. No entanto, antes de adentrar na análise da governança do FDA, é preciso estabelecer uma delimitação conceitual de governança e sua distinção de governabilidade e gestão.

Governança pública não possui uma definição objetiva e clara do ponto de vista dos aspectos e elementos formais. Conforme Araújo (2002, p. 6), a definição pode variar de acordo com a orientação ideológica, nacionalidade, tempo, cultura ou até mesmo à ênfase dada pelos autores a determinado elemento. Para Kissler e Heidemann (2006), a governança pública não possui um conceito único, podendo ser considerada um conceito sociologicamente “amorfo”.

Em que pese a falta de um conceito único, Araújo (2002, *apud* Nascimento, 2018, p. 13) considera que a governança se refere aos aspectos instrumentais da governabilidade,

podendo ser definida como a capacidade financeira, gerencial e técnica que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas.

Segundo o Referencial básico de Governança do TCU (2014), a governança é um sistema que dirige, monitora e incentiva as organizações, a partir do relacionamento com a sociedade, a alta administração, ou servidores, ou colaboradores e os órgãos de controle.

A partir das definições de governança apresentadas, observa-se a presença do aspecto governamental e da governabilidade, atribuindo um caráter aparentemente indissociável entre os termos. A governabilidade é a capacidade política que o Estado tem de governar, derivada de sua relação de legitimidade com o governo e a sociedade (Bresser-Pereira, 1998, p. 33), associada aos aspectos sistêmicos do contexto político.

Segundo Diniz (1996, p. 12):

Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras. *Governance*, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses.

Roth *et al.* (2012), a flexibilidade e conformidade das atividades, para atender às necessidades estratégicas coletivas, são fatores que caracterizam a gestão, enquanto que a governança trata da instituição de critérios e normas para a adoção de limites, responsabilidades e decisões de ação e autonomia das partes.

Por mais que a governança estabeleça limites à gestão, é o grau de eficiência obtido pela gestão que possibilita rever o sistema de governança. Administrar não é papel da governança; seu objetivo é estabelecer delimitações na gestão, isto é, estabelecer os limites, visto que a administração possui autonomia para usar habilidades e conhecimentos para o alcance dos objetivos organizacionais (Roth *et al.*, 2012).

Para o Referencial básico de Governança do TCU (2014), a função da governança é avaliar, direcionar e monitorar; enquanto a da gestão é planejar, executar, controlar e agir. O Banco Mundial relaciona a governança com processos, estruturas, funções e tradições, visando assegurar que as ações planejadas sejam implementadas, de modo que os resultados e objetivos sejam alcançados de modo transparente. Por outro lado, a gestão está envolvida com o fazer da organização, seus processos, estratégias, procedimentos e políticas.

Enquanto a governança se preocupa, além da tomada de decisões, se os resultados esperados foram obtidos com foco na qualidade das decisões, sua efetividade e economicidade, a gestão parte do pressuposto da pré-existência de um ordenamento superior, cabendo aos agentes públicos assegurar o seu cumprimento da melhor maneira possível, em termos de eficiência e eficácia de suas atividades (TCU, 2014).

Quadro 1- Funções da Governança e da Gestão na Administração Pública

Governança	Gestão
Auditoria e aferição do sistema de controle interno.	Preservar a comunicação entre as partes interessadas.
Fomentar a transparência, a prestação de contas e a responsabilidade.	Avaliação do desempenho e aprendizagem.
Supervisionamento da gestão.	Implementação de programas.
Gerenciamento de conflitos internos.	Reporte e revisão dos progressos de ações.
Gerir riscos estratégicos.	Assegurar a eficiência da gestão.
Estabelecer direcionamento estratégico.	Assegurar a conformidade com as normas vigentes.
Mobilizar as partes interessadas.	

Fonte: TCU (2014). Disponível em: <https://abre.ai/f4et>

Em síntese, a governança pode ser entendida como os procedimentos inerentes à tomada de decisão, liderança, análise, avaliação, controle, monitoramento, prestação de contas e comunicação, enquanto a gestão trata da execução diária de programas e atividades organizacionais no contexto de processos, estratégias, procedimentos e políticas, definidos pelo órgão, atendo-se a realizar as ações prioritárias e à melhor maneira de cumpri-las, em termos de custo-benefício.

O FDA é instrumento de ação da Sudam, conforme a Lei Complementar nº 124/2007, que possui a finalidade de reduzir as disparidades regionais, caracterizando-se como uma das ferramentas da PNDR de financiamento ao setor produtivo da Região Amazônica. Portanto, era de se esperar que o Fundo fosse gerido pela superintendência regional responsável pela articulação e execução descentralizada da PNDR na Região.

No entanto, após a edição da Lei nº 12.712/2012, a governança do FDA foi transferida quase que totalmente ao Conselho Monetário Nacional (CMN), que passou a ser o órgão responsável pelo estabelecimento dos critérios, condições e prazos para a concessão de financiamentos ao amparo de recursos do FDA, bem como pela definição da remuneração das instituições financeiras operadoras do Fundo.

Ocorre que o CMN não é a instância do Governo Federal apropriada a delimitar os aspectos operacionais dos instrumentos de ação da PNDR, tampouco a coordenar a governança territorial em múltiplas escalas com vistas à promoção e articulação do processo de desenvolvimento da Região Amazônica, visto que suas competências delimitam-se ao estabelecimento da política monetária e creditícia do país sem, necessariamente, atentar ao objetivo constitucional da redução das disparidades regionais.

Para um melhor entendimento, vejamos o que preconiza a Lei nº 4.595/1964. Destaca-se que, dentre outras atribuições, ela criou o CMN. O art. 2º da Lei apresenta a finalidade do CMN:

Art. 2º Fica extinto o Conselho da atual Superintendência da Moeda e do Crédito, e criado em substituição, o Conselho Monetário Nacional, com a finalidade de formular a política da moeda e do crédito como previsto nesta lei, objetivando o progresso econômico e social do País (grifo nosso) (Brasil, 2022d).

Na sequência, vejamos o que estabelece o Decreto nº 6.047/2007 que instituiu a PNDR, quanto à distribuição de competências:

Art. 7º Compete ao Ministério da Integração Nacional e às suas entidades vinculadas, na execução da PNDR:

[...]

III - articular com os demais Ministérios a integração de programas e ações setoriais, visando a execução dos planos, programas e ações da PNDR;

IV - operacionalizar, juntamente com suas entidades vinculadas, os planos, programas e ações da PNDR, atendendo às prioridades definidas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional;

V - coordenar e manter o sistema de informação e monitoramento dos planos, programas e ações da PNDR, possibilitando a todos os órgãos, entidades da administração indireta e organizações da sociedade civil:

a) a construção de diagnóstico compartilhado da situação das áreas definidas nos termos do art. 3º;

b) o estabelecimento e promoção de estudos e reflexões prospectivas referenciados nestas áreas; e

c) o acompanhamento da atuação do poder público e da iniciativa privada, com especial enfoque sobre os investimentos produtivos e em infra-estrutura;

VI - estabelecer as diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos Fundos referidos nos incisos II e III do art. 6º deste Decreto, inclusive quanto aos recursos disponibilizados ao setor privado (Brasil, 2022e).

Observa-se da distribuição das competências no Decreto acima a ausência de referência ao CMN, cabendo ao Ministério da Integração Nacional (MIN) e às entidades vinculadas a articulação, a coordenação, o estabelecimento de diretrizes e a operacionalização dos planos, programas e ações da PNDR. Ou seja, caberia ao MI e à Sudam, enquanto entidade vinculada, a governança do FDA.

A Lei nº 12.712/2012 repassou quase que totalmente a governança do FDA ao CMN, nos seguintes termos:

Art. 14. Os critérios, condições, prazos e remuneração das instituições financeiras oficiais federais nos financiamentos de que trata o art. 13 serão definidos pelo Conselho Monetário Nacional, por meio de proposta do Ministério da Integração Nacional (Brasil, 2021a).

A partir da edição dessa Lei, restou à Sudam, enquanto autarquia especial integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, apenas a definição das Diretrizes e Prioridades anuais para a aplicação dos recursos e a gestão do Fundo.

Nesse sentido, vejamos o que estabelece o Decreto nº 8.275/2014, que aprovou a estrutura regimental da Sudam, quanto às competências do Conselho Deliberativo da Sudam – Condel/ Sudam e da Diretoria Colegiada da Sudam – Dicol/ Sudam.

Art. 4º Ao Conselho Deliberativo compete:

VI - criar comitês, permanentes ou provisórios, fixando, no ato de criação, sua composição e suas competências, e extinguir comitês por ele criados;

[...]

VIII - propor, em articulação com os Ministérios competentes, as prioridades e os critérios de aplicação dos recursos dos fundos de desenvolvimento e dos fundos setoriais na área de atuação da Sudam, em especial aqueles vinculados ao desenvolvimento científico e tecnológico;

.....

Art. 6º Compete à Diretoria Colegiada:

[...]

III - editar normas sobre matérias de competência da Sudam;

[...]

V - cumprir e fazer cumprir as diretrizes e propostas aprovadas pelo Conselho Deliberativo;

VI - estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento da área de atuação da Sudam, consolidando as propostas no plano regional de desenvolvimento da Amazônia, com metas e indicadores objetivos para avaliação e acompanhamento, de comum acordo com o Ministério da Integração Nacional e Ministérios setoriais;

[...]

XV - aprovar consultas prévias, autorizar a participação do FDA nos projetos de investimentos, celebrar contratos com os agentes operadores e realizar os demais atos de gestão relativos ao FDA (SUDAM, 2022f).

A Sudam, por meio de sua Diretoria Colegiada, se insere na sistemática do FDA com um caráter de gestão, ao editar normas, propor diretrizes, aprovar consultas prévias e, principalmente, cumprir e fazer cumprir as diretrizes e propostas aprovadas pelo Condel/Sudam.

Por sua vez, o Condel/ Sudam se insere no contexto do FDA com um caráter de governança, ou pelo menos é o que se espera a partir do Decreto nº 8.275/2014 e do seu Regimento Interno. Importante ressaltar que, dentre as competências do Condel/ Sudam está a possibilidade de criação de comitês permanentes ou provisórios que podem atuar na análise e elaboração de estudos e propostas atinentes às diversas temáticas de competência da Sudam.

No entanto, as deficiências de governança do Condel/Sudam em relação ao FDA acabam impactando a Sudam, por essa atuar como secretaria executiva do Conselho Deliberativo e que, geralmente, propõe a maioria das pautas das reuniões.

Deste modo, faz-se necessário que, a exemplo do que ocorre com os Fundos Constitucionais, o CMN limite-se ao estabelecimento dos encargos financeiros dos Fundos de Desenvolvimento, como taxa de juros e remuneração das instituições financeiras, devendo os critérios, condições e prazos para a concessão de financiamentos com recursos do FDA serem fixados em regulamento aprovado pelo Condel/ Sudam.

Com isso, além de os critérios, condições e prazos passarem a ser definidos pela Sudam, superintendência regional com pessoal qualificado e de vasto conhecimento sobre a realidade amazônica, evitaria que o Fundo ficasse sujeito às diversas medidas efêmeras do Governo Federal, muitas vezes desalinhadas aos objetivos da PNDR.

3 HISTÓRICO NORMATIVO DO FDA

Neste item, serão abordados os principais normativos do FDA (Medidas Provisórias, Decretos, Lei Complementar, Resoluções do CMN e Resolução Condel/Sudam) que norteiam a lógica do FDA, a partir de uma sequência cronológica em que foram publicados, e sua importância na sistemática do Fundo.

3.1 Medida Provisória nº 2.157-5/2001

A Constituição Republicana de 1988 aborda a questão territorial em pelo menos três de seus artigos. O artigo 3º da CRFB/88 observa que garantir o desenvolvimento nacional é um dos objetivos fundamentais da República. O artigo 170, que trata da ordem econômica, incluiu, em seu inciso VII, a redução das desigualdades regionais e sociais como um de seus princípios. O artigo 43 da CF/88 vai mais além, ao abordar a questão do desenvolvimento e da redução das desigualdades regionais, e sobre a criação de órgãos regionais que executarão os planos regionais na forma da lei complementar. Segundo Oliveira Júnior (2011), o art. 43 contém a autorização constitucional para a criação das superintendências de desenvolvimento regional e para que sejam concedidos incentivos ao desenvolvimento regional.

A Medida Provisória nº 2.157-5, de 24/08/2001 que criou a Agência do Desenvolvimento da Amazônia (ADA), em substituição à antiga Sudam, estabeleceu em art. 3º a criação FDA, de natureza contábil, com a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos na Amazônia, em substituição ao Finam, que, naquele ano, teve revogada a possibilidade de que pessoas jurídicas optassem pela aplicação de parcelas de imposto de renda devido diretamente no Fundo.

Entre as fontes de recursos do FDA, a MP nº 2.157-5/2001 cita como fonte “os recursos do Tesouro Nacional correspondentes às dotações que lhe foram consignadas no orçamento anual”, sem vinculação constitucional, sendo apenas recursos de natureza fiscal, e como agentes operadores do Fundo o Banco da Amazônia S.A. e outras instituições financeiras oficiais federais a serem definidas em ato do Poder Executivo, com competências para fiscalizar e atestar a regularidade dos projetos e propor a liberação de recursos financeiros.

A MP nº 2.157-5/2001 estabeleceu ainda que “a participação do FDA nos projetos de investimento seria limitada a um percentual do valor das inversões totais previstas para a

implantação de projeto, conforme dispuser o regulamento”. Com isso, em 31/05/2002, foi editado o Decreto nº 4.254/2002, que aprovou o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, sendo a primeira regulamentação do FDA. O art. 9º da MP nº 2.157-5/2001 apresentou a competência do Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento da Amazônia para estabelecer diretrizes e prioridades para o financiamento do desenvolvimento regional.

3.2 Decreto nº 4.254, de 31/05/2002

A primeira regulamentação do FDA apresentou diversos pontos importantes de entendimento na sistemática do FDA e que merecem destaque, dentre eles, a inserção do agente operador como instituição responsável pela análise de viabilidade econômico-financeira dos projetos e liberação dos recursos.

Esta regulamentação observa regras bem definidas que perpassam pela gestão do Fundo, pela competência de cada ente (Sudam, Conselho Deliberativo e agente operador), pelo risco das operações, pela modalidade de participação, dentre outros, no intuito de se evitar o ocorrido com o Finam no final da década de 1990, que passou a ser objeto de diversas denúncias que ocasionaram a vedação de novas contratações e a reestruturação da Sudam em 2001 e a consequente criação dos Fundos de Desenvolvimento Regionais.

Esse normativo definiu que os recursos do Fundo fossem aplicados em empreendimentos de interesse de pessoas jurídicas nas modalidades de implantação, ampliação, modernização ou diversificação na área de atuação da ADA, em percentual máximo de 60% do investimento total do projeto ou 80% do investimento fixo, e estabeleceu a assunção de risco pelo Fundo de até 97,5% do valor de sua participação em cada projeto e de 2,5% de risco do agente operador.

Apesar de o FDA ter sido criado em 2001 e sua primeira regulamentação ter sido aprovada em 2002, somente a partir de 2006 o Fundo começou a receber dotação orçamentária (Brasil, 2019), tendo seu primeiro projeto aprovado e contratado após 35 Cartas-Consulta analisadas e devolvidas desde 2004. No bojo da regulamentação do FDA, e em decorrência da aprovação e contratação do primeiro projeto, fez-se necessário o estabelecimento da taxa anual efetiva de juros e dos demais encargos financeiros aplicáveis aos financiamentos com recursos do FDA.

Tendo por base o inciso II do art. 15 e o inciso II do art. 16, ambos da Medida Provisória nº 2.157-5/2001:

Art. 15. São competências da ADA:

[...]

II - gerir o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia;

Art. 16. Compete à Diretoria Colegiada:

[...]

II - editar normas sobre matérias de competência da ADA (Brasil, 2020a).

E para fins de cumprimento do §2º do art. 22 do Decreto nº 4.254/2002 com as alterações oriundas do Decreto nº 5.593/2005, a Diretoria Colegiada da ADA aprovou a Resolução nº 56, de 12/12/2006, que trouxe a tabela de encargos financeiros dos projetos aprovados, com a diferenciação a partir do enquadramento e caracterização do projeto.

Quadro 2 – Encargos financeiros do FDA (Decreto nº 4.254/2002)

ITEM	Enquadramento/ Caracterização do projeto	Juros Efetivos	Outros Encargos		Encargos Totais	
			TJLP (*)	Del Credere	Antes da data prevista p/ operação	Depois da data prevista p/ operação
A)	Prioridades Espaciais e Setoriais desde que Infraestrutura	0,85	Variável	0,15	TJLP+0,15	TJLP+1,0
B)	Prioridades Espaciais e Setoriais exceto Infraestrutura	1,00	Variável	0,15	TJLP+0,15	TJLP+1,15
C)	Prioridades Setoriais, desde que Infraestrutura, e fora das Prioridades Espaciais	1,50	Variável	0,15	TJLP+0,15	TJLP+1,65
D)	Prioridades Setoriais, exceto Infraestrutura, e fora das Prioridades Espaciais	2,85	Variável	0,15	TJLP+0,15	TJLP+3,0

Fonte: Resolução nº 56, de 12/12/2006 DICOL/ Sudam.

Verifica-se, portanto, que sob a égide do Decreto nº 4.254/2002 e em decorrência dos dispositivos da Medida Provisória nº 2.157-5/2001 supracitados, a gestão e a governança do FDA eram de competência da ADA.

3.3 Lei Complementar nº 124, de 03/01/2007

A recriação da Sudam ou a criação de uma nova Sudam, termo utilizado para romper com a memória de desvio de recursos e corrupção que culminaram com sua extinção e criação da ADA em 2001, partiu de uma promessa de campanha, ainda em 2002, do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) Luís Inácio Lula da Silva. Após a sua eleição, o presidente Lula enviou ao Congresso, em outubro/2003, o Projeto de Lei Complementar nº 91/2003, que

manteve os mesmos critérios para o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e para os repasses de recursos observados na Medida Provisória nº 2.157-5/2001.

Apenas em novembro de 2006, após longa tramitação, o Projeto de Lei Complementar foi aprovado, e sancionado no início de 2007, por meio da Lei Complementar nº 124, de 03/01/2007.

Nesse sentido, a nova Sudam, 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, se constituiu do corpo funcional da extinta ADA, porém, nasceu blindada contra a corrupção, pois os financiamentos concedidos passaram a ser amortizados com a incidência de juros, e a lógica de recursos a fundo perdido deixou de fazer parte dos normativos do Fundo.

A Lei Complementar nº 124/2007 estabeleceu o FDA como um dos instrumentos de ação da Sudam, e definiu o percentual de 2% do valor de cada liberação de recursos do FDA como item de receita da Sudam. A citada lei também estabeleceu como competência do Conselho Deliberativo da Sudam a aprovação das diretrizes e prioridades para as aplicações de recursos no âmbito do FDA e das modalidades de operações que seriam apoiadas pelos fundos geridos pela Sudam.

A Lei Complementar nº 124/2007 alterou a MP nº 2.157-5/2001 quanto à finalidade do FDA.

Art. 3º Fica criado o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA, de natureza contábil, a ser gerido pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - Sudam, com a finalidade de assegurar recursos para a realização, em sua área de atuação, de investimentos em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de negócios e de atividades produtivas (Brasil, 2020b).

Verifica-se que a Lei Complementar nº 124/2007 ampliou o escopo finalístico do FDA, ao introduzir aspectos relacionados a investimentos em infraestrutura e empreendimentos de grande capacidade germinativa. Na literatura, o conceito de capacidade germinativa vem da teoria dos pontos de germinação, em que são escolhidos setores estratégicos com alto poder de influência sobre as demais variáveis, como o emprego, a produção, a tributação ou a demanda final, como transporte e energia, que dariam suporte à expansão industrial.

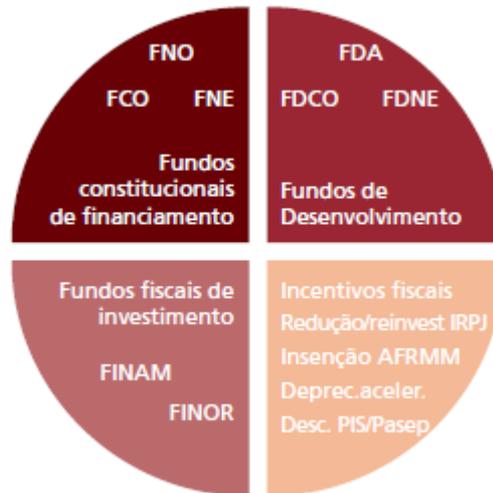
3.4 Decreto nº 6.047, de 22/02/2007

Uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional é essencial à construção de um país moderno, igualitário e diverso. Por meio dessa Política, a ação do Governo Federal, através de seus instrumentos, se fortalece, viabilizando o exercício conjunto do dever público na esfera da diversidade das regiões brasileiras, na busca da redução das desigualdades socioeconômicas do país e valorização do potencial presente nas diferentes escalas do território nacional (Brasil, 2011).

A criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR), em 2003, com a finalidade de formular políticas públicas e diretrizes de integração nacional e desenvolvimento regional, propiciou o debate sobre a PNDR, que teve sua implementação iniciada em 2004, quando foi apresentada pela CPDR, e sua institucionalização em 2007, pelo Decreto nº 6.047, de 22/02/2007.

O debate em torno da PNDR cumpriu importante papel ao incluir a desigualdade regional na agenda política nacional, promovendo a diversidade como um ativo a ser potencializado e ressaltando a importância das instituições e organizações sociais construídas nas regiões (Brasil, 2011). Além disso, representa um grande avanço na abordagem da questão regional no Brasil, por ser uma Política inovadora que permitiu a combinação de crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais.

A PNDR foi instituída com objetivo de: reduzir as desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras; promover a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento; e orientar os programas e ações federais no Território Nacional, por meio dos instrumentos de ação da PNDR o Orçamento Geral da União (OGU), os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO), os FDA, FDNE e FDCO), os Incentivos e Benefícios Fiscais, dentre outros.

Figura 1– Instrumentos de financiamento da PNDR

Fonte: SDR/MI (2012).

A PNDR aborda múltiplas escalas geográficas, com base na premissa de que as desigualdades regionais no Brasil do século XXI se manifestam não apenas entre grandes regiões (N, NE, CO versus S e SE), mas também no âmbito de cada região. Nessa esteira de discussão sobre o desenvolvimento regional, ressalta-se o resgate da estrutura institucional regional, com a recriação, em 2007, das antigas Superintendências de Desenvolvimento do Norte e Nordeste (Sudam e Sudene), transformadas, em 2001, em Agências de Desenvolvimento (ADA e ADENE).

3.5 Lei nº 12.712, de 30/08/2012

Vários estudos realizados sobre o FDA apontam o ano de 2012 como o “divisor de águas” na efetividade do Fundo devido às alterações promovidas pelo Decreto nº 7.839/2012 e Resolução CMN nº 4.171/2012, mas, principalmente, em decorrência da edição da Lei nº 12.712/2012.

A Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, alterou de modo profundo o funcionamento do Fundo, ao prever que os riscos resultantes das operações com recursos do FDA poderiam ser suportados integralmente pelos agentes operadores, na modalidade que dispusesse o CMN, passando o risco assumido pelos Agentes Operadores de 2,5% para até 100% nas operações com recursos do FDA.

A Lei nº 12.712/2012 incluiu como recursos do FDA a reversão dos saldos anuais não aplicados, com o objetivo de garantir a autossustentabilidade do Fundo, em que os recursos não utilizados no exercício corrente comporiam o orçamento anual do FDA para o exercício

seguinte. No entanto, pelo fato de o FDA ser um Fundo orçamentário, os recursos não utilizados nos exercícios desde 2013 permanecem sem poderem ser acessados, pois existe o saldo financeiro, mas não existe a disponibilidade orçamentária.

A Lei nº 12.712/2012 estabeleceu ainda que o CMN seria o órgão responsável pela definição dos critérios, condições, prazos e remunerações das instituições financeiras oficiais federais nos financiamentos concedidos, por meio de proposta do Ministério da Integração Nacional.

Em face da substancial diminuição da efetividade do FDA a partir de 2012, como será tratado adiante, fica o questionamento: quais os motivos e justificativas para essa alteração abrupta no percentual de risco assumido pelos agentes operadores do FDA? E quais os motivos e justificativas para se buscar a autossustentabilidade do Fundo?

Ao compulsar a Exposição de Motivos acerca da MPV nº 564/2012 (Medida Provisória que culminou na Lei nº 12.712/2012), publicada no Diário da Câmara dos Deputados em 10/07/2012 (Brasil, 2012, pp. 77-78), verificaram-se os seguintes motivos e justificativas.

Motivos:

- a) Necessidade de ajustes no FDA, com vistas a melhorar o grau de eficácia na promoção de seus investimentos;
- b) Reformulação do processo de tramitação e liberação dos recursos para financiamento de empreendimentos prioritários ao desenvolvimento regional, proporcionando flexibilidade e agilidade na execução de políticas públicas;
- c) Transformação dos desembolsos do Fundo em ativos financeiros contra os bancos operadores, os quais suportarão os riscos das operações realizadas; e
- d) Exclusão da obrigatoriedade da participação dos Fundos em projetos de investimento, por meio de emissão de debêntures conversíveis em ações, o que é compatível com a desoneração da União do risco dos empreendimentos.

Justificativas:

- a) Tornar o processo de aplicação dos recursos do Fundo mais ágil e efetivo;
- b) Dar flexibilidade ao fluxo financeiro para os projetos de investimentos aprovados, visto que tais recursos estarão imunes às necessidades da política fiscal quanto à geração de superávit primário; e

- c) Agilizar os processos de análise, aprovação dos projetos e liberação dos recursos, visto que essas etapas passarão a ser realizadas por instituições com expertise na área financeira.

Os motivos e as justificativas apontam para tornar o processo de análise e aplicação dos recursos do Fundo mais ágil e efetivo, devido aos entraves evidenciados no texto da Exposição de Motivos – complexidade no processo de análise e aprovação dos projetos de investimentos, que pode perdurar por mais de dois anos; e intempestividade na liberação dos recursos para os projetos aprovados, acarretando risco de atraso no cumprimento dos cronogramas de execução dos empreendimentos financiados.

Mas o que se viu foi justamente o contrário, com a atratividade e a aplicação de recursos do Fundo tendo diminuído consideravelmente a partir de 2012.

3.6 Decreto nº 7.839, de 09/11/2012

À luz das alterações normativas introduzidas pela Lei nº 12.712/2012, foi promulgado o Decreto nº 7.839, de 09 de novembro de 2012, que observou boa parte do texto da regulamentação anterior (Decreto nº 4.254/2002) e trouxe algumas contribuições, como é o caso da reversão dos saldos anuais não aplicados como fonte de recursos do Fundo, e da definição como um dos itens de despesas do FDA o percentual de 1,5% do produto do retorno das operações de financiamentos concedidos, incluídos o principal, juros e demais encargos financeiros, descontada a parcela que corresponder à remuneração do agente operador.

No entanto, com a total governança do FDA atribuída ao CMN a partir da edição da Lei nº 12.712/2012, os critérios, condições, prazos para a concessão de financiamentos, a definição da remuneração das instituições financeiras operadoras do Fundo e a assunção de risco integral pelos agentes operadores deixaram de ser previstos em regulamentação do Fundo e passaram a ser definidos em Resolução específica do Conselho Monetário Nacional (CMN).

3.7 Resolução CMN nº 4.171, de 20/12/2012

A Resolução CMN nº 4.171/2012 estabeleceu os critérios, condições e prazos para a concessão de financiamentos do FDA, inclusive aqueles passíveis de subvenção econômica pela União a instituições financeiras oficiais federais, definindo a remuneração dessas

instituições enquanto agentes operadores dos Fundos, e regulamentou a assunção de risco integral pelos agentes operadores em financiamentos já contratados.

A Resolução CMN nº 4.171 estabeleceu ainda carência de até um ano após a data prevista para a entrada em operação do empreendimento. Para o início da amortização, fixou o pagamento das amortizações e juros como sendo semestrais e estabeleceu prazos de amortização de até 20 anos para os projetos de infraestrutura e de até 12 anos para os demais empreendimentos, incluindo o período de carência, definiu os encargos financeiros a partir do tipo de projeto, da prioridade setorial, da prioridade espacial, e definiu os limites máximos de participação do Fundo de acordo com o setor da economia e a área prioritária, que pode ser de até 60% para projetos enquadrados como infraestrutura em áreas prioritárias conforme as tipologias da PNDR.

3.8 Resolução CMN nº 4.623, de 02/01/2018

A Resolução CMN nº 4.623/2018 alterou a Resolução CMN nº 4.171/2012, ao dispor sobre a nova metodologia de cálculo para a apuração da taxa efetiva de juros dos Fundos de Desenvolvimento, para as operações contratadas a partir de 1º de janeiro de 2018, estabelecendo a Taxa efetiva de juros dos Fundos de Desenvolvimento (TFD), apurada mensalmente de acordo com a seguinte fórmula:

$$TFD = \{FAM * [1 + (CDR * FP * Juros Prefixados da TLP)]^{DU/252} - 1\} + \{[(1+RETAG)^{1/12}] - 1\}$$

3.9 Resolução CMN nº 4.644, de 28/02/2018

Apenas dois meses após a alteração da metodologia da Taxa de juros dos Fundos de Desenvolvimento, ao torná-la variável a partir das variáveis que compõem a fórmula da TFD, o CMN alterou novamente a metodologia da TFD, ao excluir da fórmula de cálculo a remuneração dos agentes operadores – RETAG. Após a exclusão, a fórmula de cálculo da TFD passou a ser a seguinte:

$$TFD = \{FAM * [1 + (CDR * FP * Juros Prefixados da TLP)]^{DU/252} - 1\}$$

Muito embora tenha excluído do cálculo a remuneração dos agentes operadores, a Resolução CMN nº 4.644 fixou o percentual de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) equivalente à remuneração dos agentes operadores, descontado sobre o saldo devedor de cada operação do FDA contratada a partir de 01/01/2018.

3.10 Lei nº 13.682, de 19/06/2018

A Lei nº 13.682/2018 alterou vários aspectos dos Fundos Constitucionais de Financiamento e dos Fundos de Desenvolvimento Regionais, dentre eles, a possibilidade de outras instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil atuarem como agentes operadores do Fundo. Anteriormente à Lei nº 13.682/2018, apenas o Banco da Amazônia S.A, na qualidade de banco regional de desenvolvimento, e as instituições financeiras oficiais federais (Banco do Brasil S.A e Caixa Econômica Federal) poderiam atuar como agentes operadores do FDA.

A abertura para que outras instituições financeiras possam atuar como Agentes Operadores do FDA possibilitou aos tomadores de recursos do Fundo um maior “leque” de opções, permitindo que a livre concorrência possa tornar o FDA ainda mais atrativo.

No entanto, essa abertura para outras instituições financeiras atuarem como agentes operadores se apresentou inócua, sem efeito, pois, desde 2018, apenas o Banco do Brasil tem aceitado atuar como credor dos projetos do FDA.

3.11 Decreto nº 9.810, de 30/05/2019

Pensar a PNDR é pensar uma política que se propõe a ser multidimensional, multiescalar e transversal, atenta às particularidades do território e à desigualdade entre pessoas, mas sem esquecer o crescimento econômico. Para isso, a Amazônia possui três instrumentos explícitos: o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), FDA e os incentivos fiscais (Portugal; Silva, 2018). A Sudam e o Banco da Amazônia S.A. são as instituições responsáveis pela gestão desses instrumentos e operacionalização da PNDR na Amazônia Legal.

De acordo com o Ministério da Integração Nacional (MI), a PNDR tem o objetivo de fortalecer a coesão social, econômica, política e territorial do Brasil, por meio da agregação de valor e diversificação econômica e da convergência de indicadores das regiões menos favorecidas para a média nacional.

A constatação de que a PNDR ainda carecia de instrumentos mais efetivos e necessitava de um novo desenho motivou a retomada de sua discussão em novas bases, a partir de um debate ampliado, com a participação de diferentes segmentos da sociedade, num envolvimento de mais de 13 mil pessoas em um processo conferencial promovido pelo Ministério da Integração Nacional, realizado entre os anos de 2012 e 2013.

O resultado desse processo foi a definição de princípios e diretrizes priorizados que fundamentariam a elaboração de uma nova política regional. A meta desta última seria superar os gargalos encontrados e reconhecidos na sua primeira versão, vinculados, especialmente, à fragilidade da governança para uma implementação coordenada e ao fortalecimento dos instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional (Alves; Rocha Neto, 2014).

A Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do MI verificou, com base nos resultados da referida Conferência, que a retomada da política regional brasileira se daria por meio de três vertentes: i) Transformação da PNDR de política de governo em política de Estado, mediante o envio de Projeto de Lei ao Congresso Nacional; ii) Estabelecimento de um modelo de governança que assegurasse a articulação, coordenação e integração de ações federais no território; iii) Criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), entendido como imprescindível na estratégia de redução das desigualdades regionais.

A SDR também identificou os Eixos Setoriais de Intervenção que deveriam ser priorizados, no intuito de diminuir a desigualdade regional brasileira. São eles: i) Educação, Capacitação Profissional; ii) Infraestrutura; iii) Ciência, Tecnologia e Inovação; iv) Desenvolvimento Produtivo; v) Saúde, Serviços Básicos (água, esgoto, lixo); vi) Sustentabilidade. No entanto, apesar dos inúmeros esforços, tanto da SDR-MI, quanto dos inúmeros órgãos e entidades que participaram das discussões para atualizar a PNDR e adequá-la à realidade que se apresentava à época, nenhum texto foi aprovado em substituição à PNDR vigente até 2018.

Em 2019, o Governo Federal editou o Decreto nº 9.810, de 30/05/2019, que instituiu a “nova” PNDR, com a finalidade de reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população, a partir da estruturação do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional para assegurar a articulação setorial das ações do Governo Federal, da implementação do Núcleo de Inteligência Regional no âmbito do MDR e da estruturação do modelo de planejamento integrado.

Os Eixos Setoriais de Intervenção identificados pela SDR-MI estão contemplados no normativo atual da PNDR, que contempla ainda a atuação multiescalar no território nacional, abordagem territorial nas escalas geográficas macrorregional e sub-regional, que engloba a faixa de fronteira, a região integrada de desenvolvimento e o semiárido.

3.12 Decreto nº 10.053, de 09/10/2019

Em relação à regulamentação anterior do FDA, o Decreto nº 10.053/2019 não adentrou nos requisitos operacionais do Fundo, se atendo basicamente às definições de natureza e finalidade, origem dos recursos, despesas, execução orçamentária e financeira, critérios e condições gerais para os investimentos, e as competências do Conselho Deliberativo da Sudam, competências da Sudam como gestora do Fundo e competências dos agentes operadores.

A aprovação do regulamento que disporá sobre a participação do FDA nos projetos de investimentos, observado o disposto no ato conjunto dos Ministros de Estado da Economia e do Desenvolvimento Regional e as competências previstas em lei, está entre as competências do Conselho Deliberativo da Sudam. Com essa competência, o Conselho Deliberativo da Sudam aprovou a Resolução nº 82, de 16/12/2019 que dispõe sobre a participação do FDA nos projetos de investimentos e sua operacionalização.

3.13 Resolução Condel/SUDAM nº 82, de 16/12/2019

Complementarmente ao Decreto nº 10.053/2019, a Resolução Condel/ Sudam nº 82/2019 adentra nos requisitos operacionais do Fundo ao definir os limites e destinação dos recursos, as garantias e salvaguardas, as obrigações das empresas tomadoras de crédito ao contratar com recursos do Fundo e a participação mínima de recursos próprios.

O normativo estabelece os critérios de apresentação da Consulta Prévia, os prazos de análise e aprovação e os critérios de indeferimento do pleito, os prazos do Termo de Enquadramento, da apresentação do projeto definitivo, da análise de viabilidade econômico-financeira e do risco do projeto, da decisão de participação do FDA por meio do Atestado de Disponibilidade Financeira (ADF), para a contratação da operação e as cláusulas contratuais obrigatórias que devem constar nos instrumentos de crédito das operações com recursos do FDA.

A Resolução 82/2019 define ainda requisitos para liberação de recursos, planejamento anual das liberações, habilitação da empresa titular de projeto, com vistas à liberação, proposta de liberação de recursos, efetivação das liberações, acompanhamento e fiscalização dos projetos, critérios de contratação de auditoria independente pelas empresas titulares de projetos e as metas que o empreendimento deve alcançar para a emissão, pelo agente operador, do Certificado de Conclusão do Empreendimento (CCE).

3.14 Resolução CMN nº 4.930, de 29/07/2021

A Resolução CMN nº 4.930, de 21/10/2021, estabeleceu os critérios, condições, prazos e remuneração das instituições financeiras nos financiamentos concedidos com recursos dos Fundos de Desenvolvimento regionais (FDA, FDNE e FDCO), ao consolidar as informações presentes nas Resoluções do CMN referentes aos Fundos, e, ao mesmo tempo, revogar todas as anteriores, mas sem apresentar nenhuma novidade quanto aos principais aspectos operacionais, quais sejam:

- a) limites de participação - até 60% para projetos de infraestrutura e até 80% especificamente para Saneamento Básico e Abastecimento de Água;
- b) modalidades (implantação, ampliação, modernização e diversificação);
- c) Risco integral dos agentes operadores;
- d) Prazo de financiamento: até 20 (vinte) anos para projetos de infraestrutura e até 12 (doze) anos para os demais empreendimentos;
- e) Encargos financeiros: TFD apurada mensalmente;
- f) Remuneração dos agentes operadores: 2,5% a.a.

Em síntese, essas são as principais condições do FDA consolidadas nessa Resolução. No entanto, a definição de quais instituições financeiras poderiam atuar como agentes operadores dos fundos de desenvolvimento apresentou divergência quanto ao estabelecido na Lei nº 13.682/2019, ao estabelecer que apenas as instituições financeiras oficiais federais poderiam atuar como agentes operadores dos fundos de desenvolvimento.

3.15 Resolução CMN nº 4.960, de 21/10/2021

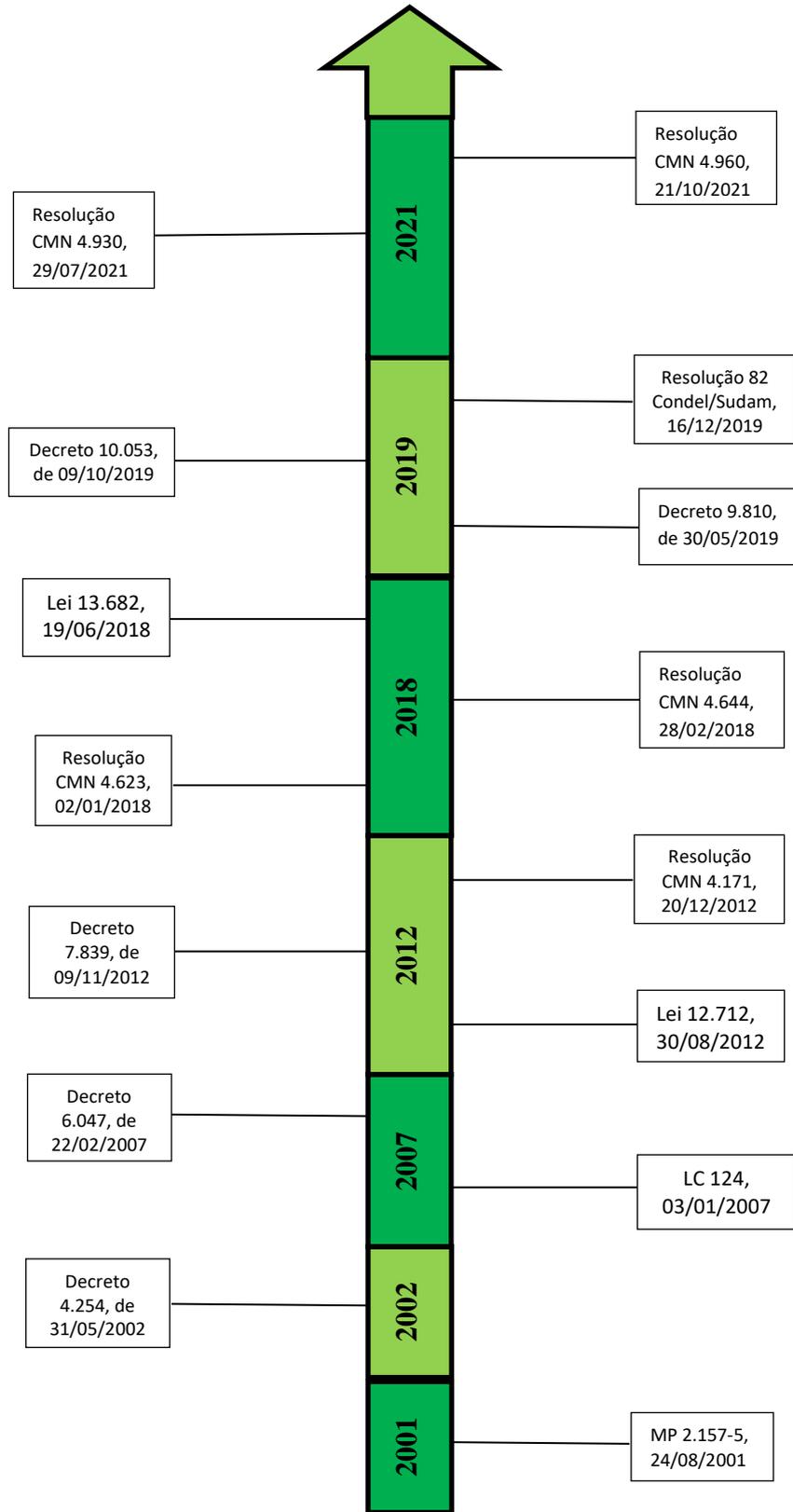
Em decorrência da divergência apresentada entre a Resolução CMN nº 4.930/2021 e a Lei nº 13.682/2018, referente à operacionalização dos Fundos de Desenvolvimento, o CMN editou a Resolução nº 4.960/2021, que definiu os critérios, condições, prazos e remuneração das instituições financeiras, e as instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil como os possíveis agentes operadores dos fundos de desenvolvimento. Por fim, essa mesma resolução revogou a Resolução CMN nº 4.930/2021.

3.16 Resumo normativo do FDA

Foram diversas as alterações e/ou edições de documentos normativos que modificaram total ou parcialmente as características operacionais do Fundo desde a sua criação. Nesse meio tempo, o ano de 2012 pode ser considerado como o “divisor de águas” na efetividade do FDA, devido ao impacto na quantidade de operações contratadas e no volume de recursos financiados, como será abordado no item seguinte.

Após a abordagem mais detalhada do histórico normativo do FDA, será apresentado um infográfico que resume e facilita a visualização de forma mais objetiva desse histórico. O infográfico é uma das melhores formas de resumir assuntos que podem se apresentar complexos para determinado público-alvo, sendo possível a abordagem dos tópicos mais relevantes através da combinação de textos, ícones, cores e outros elementos gráficos.

Gráfico 1 – Histórico normativo do FDA (2001-2021)



Fonte: Elaboração própria.

4 DIFICULDADES OPERACIONAIS

Este item aborda as dificuldades operacionais que entravam a operacionalização do Fundo, perpassando pela análise do risco e da remuneração do agente operador, dos limites de financiamento, dos prazos extensos para contratação dos projetos e da incerteza quanto à disponibilidade orçamentária do FDA.

O processo de financiamento de empreendimentos pelo FDA inicia com a apresentação da Consulta Prévia pelo demandante de crédito que irá atuar na região, e passa por análises da Sudam e do agente operador. Nesse sentido, os fatores de risco e remuneração do agente operador podem impactar no aceite da instituição financeira em atuar como agente operador do Fundo e os fatores limite de financiamento. Além disso, os prazos extensos para aprovação dos projetos podem influenciar negativamente na busca dos recursos do Fundo pelos demandantes de crédito da região. A incerteza quanto à disponibilidade orçamentária do FDA é um aspecto que pode influenciar, negativamente, tanto o agente operador quanto o demandante de crédito da região.

4.1 Risco do agente operador

A primeira regulamentação do FDA, por meio do Decreto nº 4.254/2002, estabeleceu regras bem definidas que perpassavam pela gestão do Fundo, pela competência de cada ente (Sudam, Conselho Deliberativo e agente operador), pela modalidade de participação e pela assunção de 97,5% do risco de participação em cada projeto pelo Fundo e de apenas 2,5% do risco de participação pelo agente operador nas operações.

Na vigência do Decreto nº 4.254/2002 (2002 a 2012), com risco mínimo do agente operador nos projetos (2,5%), o Banco da Amazônia S.A., banco regional de desenvolvimento e grande parceiro da Sudam, atuou como agente operador do FDA nos 15 projetos aprovados pelo Fundo nesse período. Apenas em termos comparativos, desde a sua criação em 2001 até 2021, foram contratados 20 projetos financiados com recursos do FDA. Dos 20 projetos contratados: 15 foram sob a égide do Decreto nº 4.254/2002; quatro sob a égide do Decreto nº 7.839/2012; e um sob a égide do Decreto nº 10.053/2019.

Tabela 1 – Projetos aprovados FDA (2006 – 2021)

ANO	EMPRESA - UF	BANCO	DECRETO	RISCO DO BANCO
2006	Gera Amazonas S.A. (AM)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2006	Geraoeste Ltda. (MT)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2006	Companhia Energética Manauara (AM)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2006	Usimar S.A. (PA)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2006	Porto Franco Energética S.A. (TO)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2006	Usina Elétrica do Nhandú S.A. (MT)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2006	Brazservice Wet Leather S.A. (MT)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2006	Eletrogoes S.A. (RO)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2008	Minerva Indústria de Alimentos Ltda. (RO)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2008	Saneatins S.A. (TO)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2008	Alubar Metais S.A. (PA)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2009	Brasorte Energia S.A. (MT)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2009	Geranorte S.A. (MA)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2010	Telemar Norte Leste S.A. (AP/PA/AM/RR)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2010	LMTE S.A. (AP/PA)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2010	LXTE S.A. (PA)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2010	Santo Antonio Energia S.A. (RO)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2011	MTE S.A. (AM/PA)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2011	Eletronorte S.A. (RO)	Banco da Amazônia S.A.	4.254/2002	2,5%
2013	Morro da Mesa S.A. (MT)	Banco da Amazônia S.A.	7.839/2012	100%
2014	Belém Bioenergia S.A. (PA)	Banco do Brasil S.A.	7.839/2012	100%
2019	Equatorial Transmissora 7SPE S.A. (PA)	Banco do Brasil S.A.	7.839/2012	100%
2019	Equatorial Transmissora 8SPE S.A. (PA)	Banco do Brasil S.A.	7.839/2012	100%
2021	Azulão Geração de Energia S.A. (AM/RR)	Banco do Brasil S.A.	10.053/2019	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios do FDA.

A partir de agosto de 2012, a Lei nº 12.712/2012 estabeleceu que os riscos resultantes das operações realizadas com recursos do FDA poderiam ser suportados integralmente pelos agentes operadores, e que a competência em propor os critérios, condições, prazos e remuneração das instituições financeiras oficiais federais nos financiamentos, que antes era do Conselho Deliberativo da Sudam, passaria a ser do Conselho Monetário Nacional – CMN, por meio de proposta do Ministério da Integração.

Lei nº 12.712/2012

Art. 6º A [Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

[Art. 7º-A](#). Os riscos resultantes das operações realizadas com recursos do FDA poderão ser suportados integralmente pelos agentes operadores, na forma que dispuser o Conselho Monetário Nacional - CMN, por proposta do Ministério da Integração Nacional (Brasil, 2021a).

Lei nº 12.712/2012

Art. 14. Os critérios, condições, prazos e remuneração das instituições financeiras oficiais federais nos financiamentos de que trata o art. 13 serão definidos pelo Conselho Monetário Nacional, por meio de proposta do Ministério da Integração Nacional (Brasil, 2021a).

A Lei nº 12.712/2012, editada com o objetivo de financeirizar o FDA de modo a garantir sua autossustentabilidade, pois a reversão dos saldos anuais não aplicados passaria a compor o orçamento do Fundo para o exercício seguinte, transferiu a governança do FDA ao CMN, que editou a Resolução CMN nº 4.171, de 20/12/2012, que trouxe a assunção de risco integral pelos agentes operadores. Conseqüentemente, a assunção da integralidade do risco pelos agentes operadores em financiamentos com recursos do FDA passou a ser uma condição necessária à operacionalização dos recursos do Fundo.

Resolução CMN nº 4.171/2012

Art. 1º Ficam estabelecidos os seguintes critérios, condições e prazos necessários à concessão de financiamentos ao amparo de recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO):

[...]

IV - risco das operações: integralmente dos agentes operadores (Brasil, 2021b).

A assunção do risco integral pelos agentes operadores impactou diretamente na diminuição da quantidade de projetos contratados, muito em decorrência de o Banco da Amazônia S.A., principal agente operador do FDA até então, possuir instrumento financeiro semelhante com melhores condições em termos de exposição ao risco de grandes empreendimentos e pelo fato de seu Patrimônio Líquido não suportar os vultosos valores dos projetos do FDA em um cenário de risco 100% assumido pelo banco.

Outro importante recorte a ser feito, além da demonstração da quantidade de projetos aprovados antes e depois das alterações normativas introduzidas no decorrer de 2012, e que indica a baixa atratividade do fundo, é o comparativo entre o percentual dos orçamentos previstos e executados.

Tabela 2 – Execução orçamentária do FDA por períodos

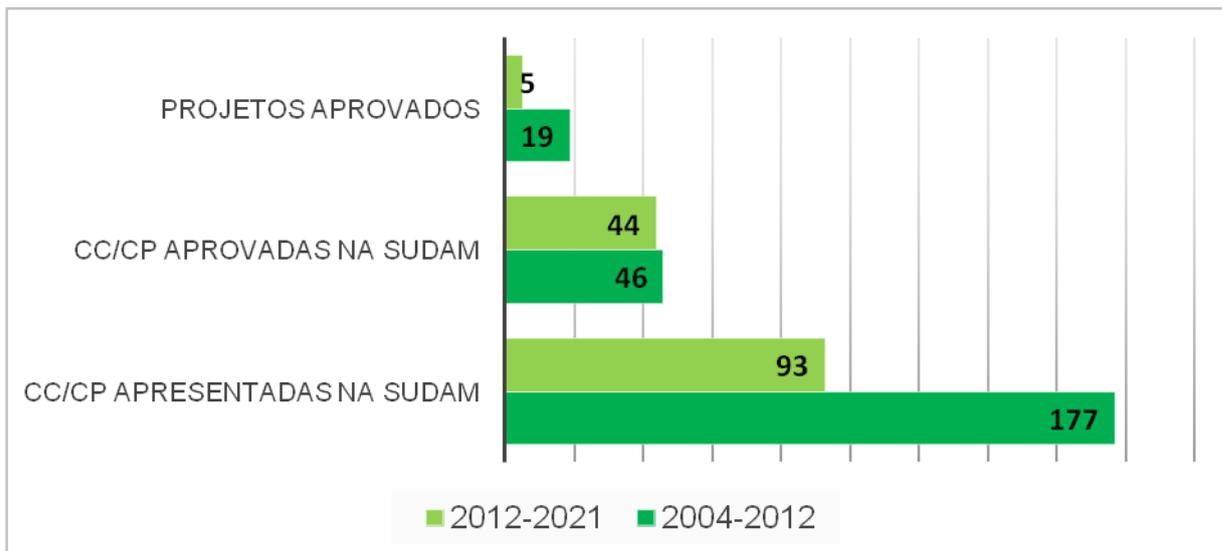
Período	Orçamento Previsto (R\$)	Orçamento Executado (R\$)	% executado
2006 - 2012	6.913.558.300,00	3.219.546.773,62	46,56%
2013 - 2022	8.698.085.481,00	1.775.191.385,97	20,40%

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios do FDA. Valores nominais.

Depreende-se dos dados da tabela 2 que, apesar de o orçamento do período de 2006 a 2012 ter sido 20% menor que o orçamento do período de 2013 a 2022, aproximadamente, o percentual de execução foi mais que o dobro, o que salienta a pujança e a atratividade do FDA no período anterior às alterações normativas de 2012.

Os vários estudos realizados sobre o FDA apontaram o ano de 2012 como o “divisor de águas” na efetividade do Fundo, conforme pode ser demonstrado pelos números do gráfico abaixo.

Gráfico 2 - Pleitos apresentados, aprovados e Projetos aprovados do FDA (2004-2021)



Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios do FDA.

Até 2012, foram 177 Cartas Consultas apresentadas à Sudam, sendo que destas, 46 foram aprovadas pela Superintendência e 19 tiveram seus projetos aprovados pelo Banco da Amazônia. Após 2012, observa-se uma drástica redução na apresentação de Consultas Prévias

(93), uma certa manutenção de aprovação pela Superintendência (44) e apenas 05 projetos aprovados pelo agente operador: 04 no Banco do Brasil S.A. e 01 no Banco da Amazônia S.A., sendo que a análise do projeto aprovado pelo Banco da Amazônia S.A., com risco integral (100%), iniciou em meados de 2012, ainda sob a vigência do Decreto 4.254/2002 com risco de 2,5% do agente operador.

Esse cenário explica-se, em boa parte, pela mudança normativa realizada no FDA em 2012, e que se julga como fundamental para este panorama. Neste ano, o operador financeiro passou a ser responsável por 100% do risco dos projetos aprovados. A Lei nº. 12.712/2012 implementou modificações nos Fundos de Desenvolvimento geridos pelas Superintendências Regionais, com o objetivo de criar um patrimônio próprio para os fundos e aumentar sua autonomia financeira em relação ao Tesouro Nacional. Alterou ainda a modalidade de participação do FDA nos projetos que era por subscrição e integralização de debêntures e que passou a ser por instrumento de crédito, e o risco que era de 97,5% do Fundo e de 2,5% do agente operador, como já fora dito, passou a ser assumido 100% pelo agente operador. Isso ocasionou alguns efeitos na dinâmica do instrumento, como a diminuição de Consultas Prévias apresentadas e de projetos aprovados.

Para efeito de comparação, o Quadro 2 apresenta um resumo histórico referente ao risco do agente operador do FDA e FNO. Percebe-se que o FNO apresenta critérios mais vantajosos em relação ao risco.

Quadro 3 - Resumo histórico do risco (FDA e FNO)

Variáveis	Risco		Observações
	Fundo	Agente Operador	
FDA (Até 2012)	97,5%	2,5%	Na vigência do Decreto nº 4.254/2002
FDA (Após 2012)	0%	100%	Na vigência do Decreto nº 7.839/2012
FNO	50%	50%	Conforme Programação Anual de Financiamento

Fonte: Decreto nº 4.254/2002, Decreto nº 7.839/2012 e Programação anual do FNO – Banco da Amazônia S.A.

O fato é que, sendo o risco de 100%, o FDA se torna menos atrativo para o Banco da Amazônia S.A., banco regional de desenvolvimento e um dos principais parceiros da Sudam, e para as demais instituições financeiras que podem atuar como agentes operadores do FDA, haja vista que a exposição ao risco em relação ao patrimônio líquido é elevada, já que os projetos financiados com recursos do FDA geralmente são de grande vulto financeiro.

Com isso, o FDA, que deveria exercer função de complementariedade ao FNO, acaba por ser substituído por este, sendo mais vantajoso para o Banco da Amazônia S.A. trabalhar com o FNO em detrimento do FDA, posto que o FNO apresenta menor risco e maior remuneração.

Pode-se dizer que antes de 2012 havia problemas na demanda, como garantias, documentação e recursos próprios inadequados e que após 2012, o problema se transferiu para a oferta pela “financeirização” e mudança da administração do risco do Fundo. A assunção de risco integral do agente operador na sistemática do FDA, atrelado a uma menor burocracia do FNO, é fator preponderante para que as grandes empresas demandantes de recursos para infraestrutura se voltem para o FNO como fonte principal de financiamento, acessando o FDA em raras oportunidades como complementação de recursos.

Com isso,

o FDA se torna concorrente às linhas de crédito dos bancos operadores, em especial do FNO. As grandes empresas, que seriam os demandantes do FDA, captam o fundo constitucional, por esse ser mais sólido. A legislação do FDA admite que os beneficiários possam acessar o crédito desde que tenham 20% de recursos próprios no valor do projeto, enquanto para o FNO as empresas com faturamento acima de R\$ 90 milhões podem financiar entre 90% e 70% do projeto. Em outras palavras, o FDA não delimita seu espaço nas grandes empresas, e o FNO pode abrangê-las, num processo de encolhimento do primeiro (Portugal, 2017, p. 111).

Diante das conjecturas, pode surgir o seguinte questionamento: A baixa atratividade do FDA nos últimos anos é decorrente das alterações normativas introduzidas a partir do ano de 2012, ou é simplesmente devido à falta de demanda pelos recursos do Fundo? Para responder ao questionamento, as Tabelas 3 e 4 abaixo apresentam os valores de orçamentos previstos e executados pelo FDA e FNO (segmento de Infraestrutura) no período de 2019 a 2022, bem como os percentuais de execução anuais. O ano de 2019 foi escolhido como inicial do período dessa análise, por ser o ano em que o Banco da Amazônia S.A., por meio do FNO, criou a Linha de Financiamento em apoio à Infraestrutura.

Tabela 3 - Execução orçamentária do FDA (2019-2022)

Ano	Orçamento Previsto (R\$)	Orçamento Executado (R\$)	% executado
2019	395.502.456,00	275.757.590,29	69,72
2020	358.440.717,00	364.454.074,84	101,67
2021	383.123.918,00	187.834.124,81	49,02
2022	434.369.549,00	129.437.031,78	29,79
TOTAL	1.571.436.640,00	957.482.821,72	60,93

Fonte: Relatórios de Liberação de recursos do FDA. Compilado pelo autor. Valores nominais.

Tabela 4 - Execução orçamentária do FNO em Infraestrutura (2019-2022)

Ano	Orçamento Previsto (R\$)	Orçamento Executado (R\$)	% executado
2019	2.500.000.000,00	1.528.000.000,00	61,12
2020	1.800.000.000,00	3.512.200.000,00	195,12
2021	2.591.460.000,00	2.886.500.000,00	111,4
2022	3.204.110.000,00	883.038.513,36	27,55
TOTAL	10.095.570.000,00	8.809.738.513,36	87,26

Fonte: Relatórios Circunstanciados do FNO. Compilado pelo autor. Valores nominais.

Da análise das tabelas acima, verifica-se que a demanda por recursos de infraestrutura na região continua pujante e o Banco da Amazônia S.A., por meio do FNO, provavelmente por ter percebido a lacuna deixada pelo FDA, passou a atuar de forma mais incisiva no segmento de infraestrutura.

No período considerado de 2019 a 2022, além do percentual de execução do FNO ter sido bastante expressivo, o volume de recursos contratados correspondeu a mais de nove vezes o volume contratado (executado) pelo FDA, o que também demonstra a inversão das finalidades desses instrumentos. Registra-se que a atuação do FNO se dá apenas na região Norte, enquanto a área de atuação do FDA é a Amazônia Legal.

Inferre-se da análise dos números das tabelas 3 e 4 que o FNO teve uma aplicação de recursos muito superior ao FDA no período compreendido, fato que demonstra a sobreposição do FNO ante o FDA, devendo existir a complementaridade entre os Fundos.

Nesse sentido, o fator risco do agente operador, associado a outros aspectos, reflete diretamente na baixa atratividade do FDA, pois o Fundo, enquanto instrumento catalisador do desenvolvimento econômico na Amazônia, por meio do financiamento de empreendimentos com grande capacidade germinativa, deve ser atrativo não apenas aos demandantes de crédito na região, mas também às instituições financeiras que o operacionalizam.

4.2 Remuneração do agente operador

A Resolução CMN nº 4.960, de 21/10/2021, definiu que a remuneração dos agentes operadores dos Fundos de Desenvolvimento corresponderá a 2,5% a.a. (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano). Nesse cenário, não existe delimitação de remuneração do agente operador de acordo com o porte do empreendimento. Tanto faz se o projeto está sendo beneficiado com R\$ 50 milhões ou R\$ 1 bilhão de recursos do FDA.

Art. 4º A remuneração dos agentes operadores dos Fundos de Desenvolvimento corresponderá a 2,5% a.a. (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano) e será composta pela taxa de equalização a ser paga pelo Tesouro Nacional, se houver, e pelo diferencial entre a taxa paga pelo mutuário, conforme o inciso VIII do caput do art. 1º e o caput do art. 5º, e a taxa de remuneração dos recursos dos Fundos de Desenvolvimento, conforme o inciso II do caput do art. 3º e o parágrafo único do art. 5º, sem prejuízo do encargo estabelecido no art. 2º (Brasil, 2021c).

Comparativamente, a remuneração do Banco da Amazônia S.A. como banco operador do FNO é o *Del Credere*², que corresponde a 5,5% a.a. em empreendimentos de porte Médio 1, com faturamento bruto anual acima de R\$ 16 milhões até R\$ 90 milhões, caso o Banco da Amazônia ou outra instituição financeira assuma o risco integral da operação. Em empreendimentos de porte Médio 2, com faturamento bruto anual acima de R\$ 90 milhões até R\$ 300 milhões, o *Del Credere* é de 5% a.a., e em empreendimentos de porte Grande com faturamento bruto anual acima de R\$ 300 milhões o *Del Credere* é de 4,5% caso o Banco da Amazônia ou outra instituição financeira assuma o risco integral da operação.

A título de exemplo, em 2019, foi aprovado o projeto da empresa Equatorial Transmissora 7 SPE S.A., que obteve R\$ 293 milhões em recursos do FDA, de um total de R\$ 529 milhões. Esse projeto tem por objeto a construção de duas linhas de transmissão e uma subestação, passando por 10 municípios do estado do Pará, e possui uma receita bruta anual ou faturamento bruto anual de aproximadamente R\$ 103 milhões. Ou seja, caso esse projeto fosse contratado com recursos do FNO, a instituição financeira obtería uma remuneração de até 5% a.a., enquanto que a contratação do mesmo projeto com recursos do FDA só renderia uma remuneração anual de 2,5%.

Para melhor compreensão da diferença na remuneração entre os Fundos regionais quando a instituição financeira assume o risco integral do projeto, a tabela abaixo apresenta um resumo dos percentuais.

Tabela 5 – Comparativo da remuneração com base no risco (FDA e FNO)

Porte	FDA - Risco integral	FNO - Risco integral
Mícro, Pequeno e Pequeno-Médio	2,5% a.a.	6% a.a.
Médio 1	2,5% a.a.	5,5% a.a.
Médio 2	2,5% a.a.	5% a.a.
Grande	2,5% a.a.	4,5% a.a.

Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 14.227/2021 e na Resolução CMN nº 4.960/2021.

² Remuneração a que faz jus o Banco da Amazônia S.A. por assumir o risco e cobrir as despesas operacionais, inadimplência e de capital regulamentar.

O critério da remuneração impacta diretamente na decisão da instituição financeira em atuar como agente operador do FDA, pois, ao assumir a integralidade do risco de uma operação com o FNO, sua remuneração é substancialmente mais vantajosa, sem contar que todas as fases de prospecção, análise, contratação e liberação dos recursos são realizadas diretamente no próprio banco e tendem a ser concluídas no mesmo exercício, pois a programação financeira do FNO é anual.

4.3 Limite máximo de financiamento

Outra característica da sistemática do FDA que impacta diretamente a atração aos recursos disponíveis do Fundo são os limites de financiamento. A análise desse quesito irá se concentrar na comparação dos limites de financiamento do FDA e FNO, por estes atuarem na região e possuírem condições semelhantes quanto ao porte das empresas beneficiadas, volume de recursos financiados e prazos de amortização.

Sem adentrar nos detalhes operacionais do FDA e FNO, o limite de participação no investimento total é outro fator que restringe o FDA, pois este financia o limite máximo de 60% do investimento total em projetos de infraestrutura, independentemente do faturamento da empresa ou porte do empreendimento. Por sua vez, o FNO utiliza faixas de valores de acordo com o faturamento e o porte do empreendimento, que pode chegar a 90% do investimento total.

O Decreto nº 4.254/2002 estabeleceu que os recursos do Fundo se destinariam à cobertura parcial dos investimentos totais previstos para os projetos, no máximo de 60% do investimento total do projeto ou 80% do investimento fixo. Além do limite máximo de participação do FDA nos projetos de 60%, os normativos do FDA preveem a participação de recursos próprios do beneficiário na execução do projeto de, no mínimo, igual a 20% dos investimentos totais.

Em 2012, a Resolução CMN nº 4.171 definiu, conforme Anexo II, o limite máximo de participação do Fundo de acordo com o setor da economia e a área prioritária, que pode ser de até 60% para projetos enquadrados como infraestrutura em áreas prioritárias, conforme as tipologias da PNDR.

Quadro 4 - Limite de participação dos FDA

Localização	Setores da Economia			
	Infraestrutura	Serviço Público	Estruturador	Outros setores
Áreas prioritárias	60%	60%	55%	50%
Demais áreas	50%	50%	45%	40%

Fonte: Resolução CMN nº 4.171, de 20/12/2012.

Como pode ser observado, o que determina o limite de participação de recursos do FDA é a localidade onde o empreendimento será instalado: se em área prioritária ou área não prioritária, de acordo com as tipologias definidas pela PNDR.

Em 2016, a Resolução CMN nº 4.481 alterou o Anexo II da Resolução CMN nº 4.171/2012, ao apresentar novos limites de financiamento para projetos de infraestrutura, mas apenas nos setores de saneamento básico e abastecimento de água.

Quadro 5 – Alteração do Limite de participação do FDA

Localização	Setores da Economia				
	Infraestrutura – Saneamento e abastecimento de água	Infraestrutura	Serviço Público	Estruturador	Outros setores
Áreas prioritárias	80%	60%	60%	55%	50%
Demais áreas	70%	50%	50%	45%	40%

Fonte: Resolução CMN nº 4.481, de 02/05/2016.

Pode-se dizer que essa alteração introduzida em 2016 foi inócua, pois não houve empreendimento do FDA financiado nos setores de Saneamento ou Abastecimento de água.

Quando se trata de grandes empreendimentos de infraestrutura, o limite máximo de participação definido na sistemática do FDA é um entrave que influencia na busca dos recursos do Fundo pelos demandantes de crédito da região. A falta de uma maior estratificação quanto aos percentuais de limite de financiamento é um fator que dificulta a operacionalização do Fundo, principalmente quando comparado ao FNO e ao BNDES.

Ao se comparar com os portes estabelecidos pelo FNO, o histórico de projetos financiados com recursos do FDA se enquadraria como porte Médio II e Grande, conforme visto no tópico anterior, que são empreendimentos com faturamento bruto anual acima de R\$ 90 milhões.

Para os empreendimentos de porte Médio II ou Grande, o FNO financia de 70% a 90% do projeto, utilizando como critérios de diferenciação, além das prioridades espaciais, a localização em faixas de fronteira, o fator de localização e se o empreendimento é no setor

rural ou no setor urbano. O limite de participação do BNDES é de até 100% do financiamento em projetos de investimento de empresas de todos os setores no valor de até R\$ 150 milhões.

4.4 Prazos extensos para contratação

Por prazos extensos para contratação entende-se o lapso temporal entre a internalização do pleito de Consulta Prévia na Sudam, em que a empresa ou o grupo econômico requerente solicita recursos do FDA para o financiamento de um empreendimento na Amazônia Legal, e a contratação da operação entre o agente operador e a empresa.

A sistemática de aprovação dos pleitos do FDA, desde a apresentação da Consulta Prévia até a contratação da operação, passa por diversas etapas e divide-se entre análises realizadas pela área técnica da Sudam e do agente operador, com necessidade de apresentação de documentação pela empresa ao agente operador e à Sudam e de apresentação de documentos de análise de viabilidade e aprovação do projeto da empresa pelo agente operador à Sudam.

Uma análise interessante a ser feita sobre os prazos do FDA reside na verificação do tempo médio de liberação dos recursos, entendido como o tempo entre a entrada da carta consulta e/ou consulta prévia das empresas que tiveram projetos aprovados e a liberação dos recursos. Ressalta-se que nem todos os exercícios tiveram liberação de recursos para projetos contratados. Nesse sentido, alguns exercícios não aparecem no gráfico do tempo médio de liberação de recursos. Os prazos médios de liberação estão contidos no gráfico a seguir.

Gráfico 3 – Tempo médio de liberação de recursos



Fonte: Relatório de avaliação do FDA (2006 a 2014) e Relatório de Controle de Liberações.

O gráfico 3 representa a quantidade de dias, em média, que os projetos liberados naquele ano levaram da entrega da carta consulta até a primeira liberação. Por exemplo, os seis projetos cuja primeira liberação ocorreu em 2007 levaram em média 548 dias até o processo ser concluído e o recurso liberado.

Outro fator preponderante para que os prazos sejam extensos é que na maioria das etapas de aprovação dos pleitos do FDA os prazos são prorrogáveis, ou seja, a sistemática de aprovação do FDA adota prazos normais e máximos.

Para uma melhor compreensão dos prazos, o quadro abaixo apresenta os prazos normais e máximos das regulamentações do FDA.

Quadro 6 – Comparativo de prazos de aprovação de projetos

Normativo	Prazo normal	Prazo máximo
Decreto nº 4.254/2002	370 dias	490 dias
Decreto nº 7.839/2012	410 dias	530 dias
Resolução nº 82/2019	651 dias	738 dias

Fonte: Elaboração própria com base nos Decretos nº 4.254/2002 e nº 7.838/2012 e na Resolução nº 82/2019 do Condel/ Sudam.

Verifica-se, a partir do quadro acima, que houve uma pequena elevação no prazo de contratação dos projetos do FDA entre as regulamentações de 2002 e 2012. Porém, a mais recente regulamentação do FDA (Resolução Condel/ Sudam nº 82/2019) elevou substancialmente o prazo para a contratação de projetos para quase dois anos.

O quadro abaixo apresenta detalhadamente o fluxograma da sistemática atual do FDA, com a definição das etapas, prazos e competências.

Quadro 7 – Descritivo dos prazos do regulamento atual do FDA

Competência	Etapas	Responsável pela Análise/Elaboração	Encaminhamento	Prazo normal	Prazo máximo
Empresa	Apresentação da Consulta Prévia (CP)	Sudam	Aprovação da CP e emissão do Termo de Enquadramento	30 dias	50 dias
Empresa	Solicitação de autorização junto ao agente operador	Agente Operador	Apresentação do Termo de Enquadramento ao Agente Operador	150 dias	150 dias
Agente Operador	Autoriza a empresa a elaborar o projeto definitivo	Agente Operador	Informa a empresa sobre a autorização	65 dias	65 dias

Empresa	Elabora o projeto definitivo e apresenta ao agente operador	Empresa	Apresenta o projeto definitivo ao agente operador	120 dias	120 dias
Agente Operador	Analisa o projeto definitivo	Agente operador	Após aprovação, encaminha à Sudam para decisão	120 dias	150 dias
Sudam	Decisão sobre a participação do FDA no projeto	Sudam	Encaminha para publicação no DOU	46 dias	53 dias
Empresa/Agente operador	Contratação da operação	Agente operador	Encaminha para publicação no DOU	120 dias	150 dias
Total de dias				651 dias	738 dias

Fonte: Elaboração própria com base na Resolução nº 82/2019 do Condel/Sudam.

Observa-se, a partir da análise do quadro acima, que a sistemática do FDA possui prazos longos, e as análises, autorizações e aprovações perpassam pela Sudam, pelo agente operador e pela empresa, o que torna o processo de contratação da operação de crédito demasiadamente moroso. Com isso, novamente a comparação entre o FDA e o FNO se faz necessária, devido às semelhanças entre os instrumentos quanto às prioridades estabelecidas anualmente, taxa de juros, tipologias espaciais utilizadas na análise, e, principalmente, por serem dois dos três instrumentos de ação mais importantes da PNDR na Amazônia Legal.

O FNO concentra toda a solicitação, análise, contratação e liberação de recursos no próprio Banco da Amazônia S.A., e dentro do mesmo exercício financeiro, por possuir programação anual de aplicação de recursos.

Dentre os aspectos já analisados que dificultam a operacionalização do FDA, os prazos extensos podem influenciar negativamente na busca dos recursos do Fundo pelos demandantes de crédito da região, pois todo o processo pode demorar mais de dois anos apenas para efetivar a contratação da operação, o que poderia afetar a tomada de decisão da empresa requerente em decorrência da mudança de cenários econômicos advindos do longo lapso temporal.

4.5 Incerteza quanto à disponibilidade orçamentária do FDA

O art. 4º da Medida Provisória nº. 2.157-5/2001 previa que de 2003 até o exercício de 2013 a alocação de recursos do Tesouro Nacional para o Fundo seria equivalente ao valor da

dotação de 2002 atualizado pela variação acumulada da Receita Corrente Líquida (RCL) da União, ou seja, havia uma previsão de cálculo para o orçamento do FDA durante esse período. A partir de 2013, sem previsão de cálculo, o Tesouro Nacional optou por repetir o orçamento de 2012 nos exercícios de 2013 e 2014, não havendo, portanto, variação do orçamento nesse biênio e causando um congelamento na dotação orçamentária.

A Lei nº 12.712/2012 definiu como recursos dos Fundos de Desenvolvimento Regionais “a reversão dos saldos anuais não aplicados” e “o produto do retorno das operações de financiamentos concedidos”, com o propósito de torná-los independentes de novos aportes do Tesouro Nacional. Esse processo ficou conhecido como financeirização. Já a Medida Provisória nº 2.157-5/2001 estabelece como recursos do FDA “os recursos do Tesouro Nacional correspondentes às dotações que lhe foram consignadas no orçamento anual”, mas não define ou delimita um percentual específico.

Apesar das importantes mudanças introduzidas pela Lei nº 12.712/2012, no sentido de financeirizar o FDA e de deixá-lo autossustentável, o Tesouro nacional continuou aportando quase que a totalidade do orçamento anual do Fundo no período de 2009 a 2017. Porém, a partir do exercício de 2018, o orçamento do FDA foi composto quase que totalmente pelo retorno das operações de financiamentos concedidos em anos anteriores, como pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 6 – Orçamento do FDA 2009 a 2022

Ano	Valor (R\$)	Observações
2009	986.475.535,00	
2010	1.032.598.739,00	
2011	1.189.495.828,00	Sendo R\$1.151.708.104,00 oriundo do Tesouro e R\$37.787.724,00 oriundo do retorno de financiamentos já concedidos.
2012	1.397.512.880,00	
2013	1.397.512.880,00	
2014	1.397.512.880,00	
2015	1.397.512.880,00	
2016	1.397.512.880,00	
2017	1.116.929.404,00	
2018	419.667.917,00	Sendo R\$ 417.219.368,00 oriundo do produto do retorno das operações de financiamentos concedidos em anos anteriores.
2019	395.502.456,00	Sendo R\$ 390.893.356,00 oriundo do

		produto do retorno das operações de financiamentos concedidos em anos anteriores.
2020	358.440.717,00	Sendo R\$ 354.513.699,00 oriundo do produto do retorno das operações de financiamentos concedidos em anos anteriores.
2021	383.123.918,00	Sendo R\$ 378.919.567,00 oriundo do produto do retorno das operações de financiamentos concedidos em anos anteriores.
2022	434.369.549,00	Valor global oriundo do produto do retorno das operações de financiamentos concedidos em anos anteriores.
TOTAL	13.304.168.463,00	

Fonte: Elaboração própria com base nas LOA de 2009 a 2022. Valores nominais.

Coincidência ou não, mas justamente no exercício de 2018 foram aprovadas duas Consultas Prévias na Sudam para financiar linhas de transmissão e construções de subestações de energia no estado do Pará, pela holding Equatorial Energia S.A.

Em 2019, os projetos da holding Equatorial foram aprovados, totalizando uma participação de recursos do FDA no valor de R\$ 788.495.390,97, valor que representa quase o dobro do orçamento disponível no exercício de 2019. Os projetos só puderam ser aprovados porque o orçamento do exercício de 2018 foi empenhado no momento da aprovação das Consultas Prévias. Com isso, o orçamento de 2018 foi complementado com o orçamento de 2019.

Para agravar a situação, desde o exercício de 2019 o FNO passou a aportar recursos no segmento de infraestrutura de modo mais expressivo, assumindo, de certo modo, a lacuna deixada pelo FDA por diversos fatores, dentre eles o orçamento aquém das necessidades da região. O FNO já financiava empreendimentos de infraestrutura desde 2008, mesmo que de forma mais modesta em termos de volume de recursos.

O exercício de 2019 observou um aumento abrupto dos recursos aportados no segmento de infraestrutura, que correspondeu a quase 21 vezes mais o recurso aportado no ano anterior. Nesse ano, em especial, foi criada a Linha de Financiamento em apoio à Infraestrutura, no âmbito do Programa Amazônia Sustentável. A partir do exercício de 2020, a Linha de Financiamento à Infraestrutura foi transformada no Programa de Financiamento em apoio à Infraestrutura. A Tabela abaixo detalha os valores aportados pelo FNO entre os anos de 2009 e 2022.

Tabela 7 – Orçamento do FNO para infraestrutura 2009 a 2022

ANO	VALOR (R\$ milhões)
2009	402,00
2010	437,30
2011	500,00
2012	804,00
2013	668,98
2014	683,3
2015	200,00
2016	94,00
2017	200,00
2018	120,00
2019	2.500,00
2020	1.800,00
2021	2.591,46
2022	2.585,04
TOTAL	13.586,08

Fonte: Elaboração própria com base nos Planos de Aplicação de Recursos do FNO de 2009 a 2022. Valores nominais.

Não é novidade para o setor privado que o FNO possui um orçamento mais robusto por ter vinculação constitucional e estar a salvo das restrições de controle monetário de natureza conjuntural, nos termos do §1º do art. 2º da Lei nº 7.827/1989. O aspecto orçamentário é uma condicionante que pode influenciar negativamente a busca do FDA como instrumento de financiamento, por provocar incerteza tanto nas instituições financeiras quanto nos demandantes de crédito da região, pois, geralmente, o lapso temporal entre a aprovação da consulta prévia e a contratação da operação é superior a um ano, e os projetos de infraestrutura carecem de um volume substancial de recursos no início da implantação do empreendimento.

5 PROPOSTAS DE AJUSTES

A partir das dificuldades operacionais elencadas no item anterior, este abordará propostas de ajustes, visando apresentar alternativas que possibilitem solucionar os problemas de atratividade do Fundo, ou pelo menos mitigar as dificuldades relacionadas à operacionalização do FDA. As propostas de ajustes acerca do risco e remuneração do agente operador e dos limites de financiamento e prazos para contratação dos projetos objetivam equiparar o FDA aos demais instrumentos financeiros atuantes na região,

5.1 Risco e remuneração do agente operador

A sistemática de financiamento de empreendimentos pelo FDA requer a participação da Sudam como gestora do Fundo, da empresa e da instituição financeira que intermedia a operação, com condições vantajosas tanto para a empresa requerente, quanto para a instituição financeira que atuará como agente operador.

O risco da operação e a remuneração percebida pelo agente operador nas operações são fatores significativos na análise e podem impactar no aceite da instituição financeira em atuar como agente operador do Fundo. Por isso, eles serão trabalhados conjuntamente neste tópico, por se considerar que a remuneração pode influenciar diretamente no aceite da instituição financeira em atuar como agente operador, mesmo com a assunção do risco integral na operação.

Especificamente quanto ao risco assumido pelos agentes operadores, a Resolução CMN nº 4.960/2021 definiu a assunção integral do risco das operações pelos agentes operadores dos Fundos de Desenvolvimento.

A indicação de que o risco integral nas operações do FDA é um fator que influencia negativamente no aceite do banco em atuar como agente operador da empresa requerente partiu primeiramente da análise dos números de consultas prévias aprovadas que se tornaram projetos aprovados e contratados após a edição da Lei nº 12.712/2012.

Posteriormente, foi feito o comparativo do risco assumido pelas instituições financeiras nas operações contratadas com recursos do FDA, do FNO e do BNDES, pois os três instrumentos de crédito financiam empreendimentos com volume de recursos, porte, prazos de carência e amortização e modalidades semelhantes, a partir de programas ou linhas de financiamento específicas na Amazônia Legal e/ou região norte.

O FNO atua desde 2009 no segmento de infraestrutura, com linha de financiamento específica que vigorou até 2019. A partir de 2020, o Banco da Amazônia S.A. substituiu a linha de financiamento em apoio à infraestrutura por um programa de financiamento de infraestrutura na região norte, com um volume de recursos maior, atuando no financiamento de empreendimentos com o risco compartilhado entre o Banco e o Fundo, ou com o risco exclusivo do Banco da Amazônia S.A., diferenciando a remuneração do banco a depender do risco assumido na operação.

O BNDES atua na região por meio de operações indiretas, diretas ou mistas: na modalidade indireta, existe a figura da instituição financeira credenciada que intermedia a operação entre o cliente e o BNDES; na modalidade direta, o cliente solicita o recurso diretamente ao BNDES; e a modalidade mista combina as formas direta e indireta. Dependendo da modalidade escolhida, existe a diferença do risco assumido e da remuneração da instituição financeira.

Para que a análise seja mais fidedigna possível, o comparativo entre as condições de risco nas operações do FDA, do FNO e do BNDES devem ser as mais idênticas possíveis. Nesse sentido, a condição do risco assumido pelo agente operador na sistemática do FDA será comparada com o FNO, com risco compartilhado e com o BNDES na modalidade indireta, na qual existe a figura da instituição financeira que intermedia a operação.

A tabela abaixo apresenta esse comparativo:

Tabela 8 – Comparativo de percentual de risco

INSTRUMENTO	RISCO ASSUMIDO (%)	
	FUNDO	AGENTE OPERADOR
FDA	0%	100%
FNO	50%	50%
BNDES Indireto	50%	50%

Fonte: Elaboração própria com base na Resolução CMN nº 4.960/2021, na Lei nº 7.827/1989 e informações do site BNDES.

A Resolução CMN nº 4.960/2021 define a remuneração das instituições financeiras que atuam como agentes operadores do FDA como sendo de 2,5% a.a. para todas as operações, independentemente do volume de recursos do projeto, com risco integral do banco. Importante frisar que esse normativo é rígido e anacrônico, uma vez que não estabelece alternativas, como é o caso do FNO e do BNDES, e repete a mesma remuneração desde a sua primeira regulamentação em 2002. Já a Lei que regulamenta o FNO estabelece correlação

entre o risco e a remuneração, ao conceder o dobro da remuneração caso o BASA assumira o risco integral da operação.

O *Del Credere* (remuneração das operações do FNO) a que faz jus o Banco da Amazônia S.A. é estratificado de acordo com o risco e com o porte da empresa, podendo chegar a 4,5% a.a. para grande porte com risco integral do BASA. O quadro abaixo apresenta o comparativo entre a remuneração do FDA e FNO na modalidade de risco integral.

Quadro 8 – Comparativo da remuneração do FDA e FNO

Remuneração FDA e FNO		
Porte	FDA - Risco integral	FNO - Risco integral
Micro, Pequeno e Pequeno-Médio	2,5% a.a.	6% a.a.
Médio 1	2,5% a.a.	5,5% a.a.
Médio 2	2,5% a.a.	5% a.a.
Grande	2,5% a.a.	4,5% a.a.

Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 14.227/2021 e na Resolução CMN nº 4.960/2021.

Por base os critérios adotados pelo BNDES e, principalmente, pelo FNO, a proposta de ajuste deve apresentar uma correlação entre o risco e a remuneração do agente operador. Nesse sentido, apresenta-se como proposta de ajuste a continuidade do risco integral, mas com aumento na remuneração a que faz jus o agente operador, e a possibilidade de compartilhamento do risco entre o FDA e o agente operador, com a remuneração sendo a mesma praticada atualmente pelo Fundo. O Quadro abaixo resume a proposta de ajuste.

Quadro 9 – Proposta de ajuste do risco e da remuneração do FDA

Risco do Agente Operador	% de risco Agente Operador / FDA	Remuneração do agente operador
INTEGRAL	100% / 0%	5,0% a.a.
COMPARTILHADO	50% / 50%	2,5% a.a.

Fonte: Elaboração própria.

Para que a proposta de ajuste do risco e da remuneração seja implantada, é necessário alteração normativa por meio de Lei, que posteriormente refletirá em Resolução editada pelo CMN. Em relação ao risco assumido pelo agente operador nas operações com recursos do FDA, propõe-se o seguinte texto em substituição à redação do art. 7º-A da Medida Provisória nº 2.157-5/2001, incluído pela Lei nº 12.712/2012:

Quadro 10 – Proposta de texto para alteração do risco

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.157-5/2001	
Texto atual	Texto proposto
Art. 7º-A. Os riscos resultantes das operações realizadas com recursos do FDA poderão ser suportados integralmente pelos agentes operadores, na forma que dispuser o Conselho Monetário Nacional – CMN, por proposta do Ministério da Integração Nacional.	Art. 7º-A. Os riscos resultantes das operações realizadas com recursos do FDA poderão ser suportados integralmente pelos agentes operadores, <u>ou poderão ser compartilhados entre o Fundo e os agentes operadores</u> , no modo que dispuser o Conselho Monetário Nacional – CMN.

Fonte: Elaboração própria com base na Medida Provisória nº 2.157-5 (2001).

Essa proposição busca tornar o FDA mais atrativo aos agentes operadores ao estabelecer uma alternativa de risco de crédito e tornar o Fundo mais bem posicionado frente ao FNO e BNDES. Em relação à remuneração a qual faz jus o agente operador nas operações com recursos do FDA, propõe-se o seguinte texto em substituição ao art. 14 da Lei nº 12.712/2012:

Quadro 11 – Proposta de texto para alteração da remuneração

LEI Nº 12.712/2012	
Texto atual	Texto proposto
Art. 14. Os critérios, condições, prazos e remuneração das instituições financeiras oficiais federais nos financiamentos de que trata o art. 13 serão definidos pelo Conselho Monetário Nacional, por meio de proposta do Ministério da Integração Nacional.	Art. 14. <u>Os encargos financeiros nos financiamentos com recursos do FDA, FDNE e FDCO serão definidos pelo CMN.</u> <u>Parágrafo único. A remuneração dos agentes operadores do FDA, do FDNE e do FDCO será de 5% a.a. em operações com risco integral, e de 2,5% a.a. em operações com risco compartilhado entre o Fundo Regional e o agente operador.</u> Art. 14-A. Os critérios, condições e prazos nos financiamentos com recursos do FDA, FDNE e FDCO serão definidos pelo Conselho Deliberativo da superintendência regional.

Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 12.712 (2012).

Esta alteração normativa estabelecerá como competência do CMN apenas a definição dos encargos financeiros (risco e remuneração), passando os critérios, condições e prazos a serem definidos pelo Condel/ Sudam. Com isso, a remuneração dos agentes operadores ficará estabelecida na própria lei, a exemplo do que ocorre com os Fundos constitucionais.

A proposta de elevação da remuneração de 2,5% a.a. (prevista da Resolução CMN nº 4.960/2021) para 5% a.a. busca tornar o Fundo mais atrativo aos agentes operadores, a partir da concorrência entre as instituições financeiras que desejarem assumir 100% do risco do empreendimento, objetivando maior possibilidade de aprovação dos projetos.

5.2 Limite máximo de financiamento

Os limites de participação do FDA nos empreendimentos estão definidos na Resolução CMN nº 4.960/2021, e compreendem o limite máximo de financiamento de até 80% do investimento total do projeto, exclusivamente a empreendimentos de saneamento e abastecimento de água, conforme Anexo II da Resolução CMN nº 4.960/2021. Para os demais empreendimentos, entre eles os empreendimentos de infraestrutura, o limite máximo de participação é 60% do investimento total.

Ao se comparar os limites de participação do FDA com os limites máximos de participação do FNO, principalmente do BNDES, percebe-se a enorme disparidade entre os instrumentos financeiros.

O Quadro 12 abaixo apresenta os limites percentuais máximos de participação do FNO nos empreendimentos produtivos da região Norte. Os limites de participação referem-se à Programação de Financiamento do FNO para o exercício de 2022:

Quadro 12 – Limites de participação do FNO

Porte do Beneficiário	Prioridades Espaciais		
	Baixa Renda e Média Renda, Operações Florestais e Operações CTI	Faixa de Fronteira	Alta Renda
Mini / Micro / Pequeno	100%	100%	100%
Pequeno Médio	100%	100%	90%
Médio I	100%	95%	85%
Médio II / Grande	95%	90%	70%

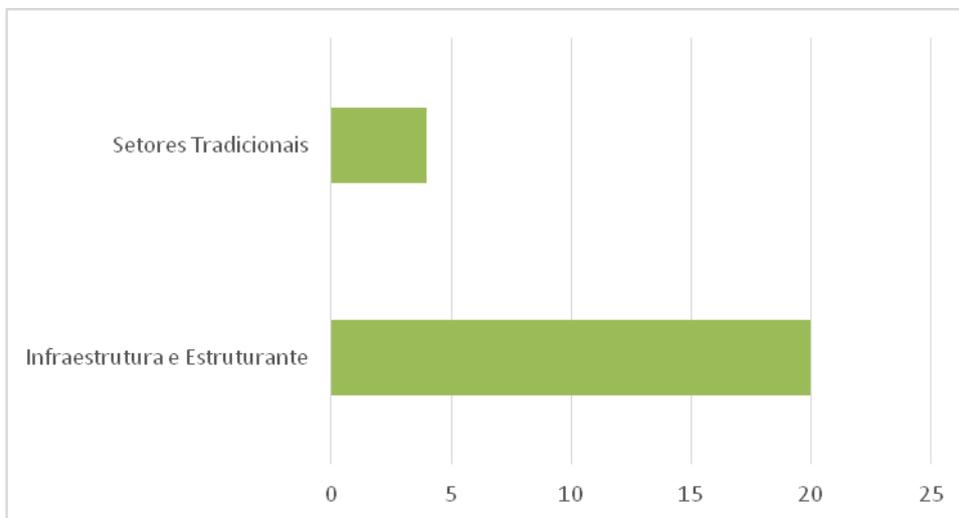
Fonte: Resolução nº 90, de 13/08/2021 do CondeL/ Sudam

Os limites de participação do FNO demonstram que esse Fundo pode financiar um grande empreendimento na região Norte nos percentuais entre 70% e 95%, caso o empreendimento esteja localizado em uma localidade de baixa ou média renda. Por seu turno, o BNDES, ao financiar até R\$ 150 milhões em projetos de investimento de empresas em todos os setores por meio de instituição financeira credenciada, possui um limite de participação de até 100% dos itens financiáveis, conforme informações extraídas no site da instituição.

A limitação da participação é um ponto sensível, principalmente em investimentos de infraestrutura que possuem a necessidade de um capital inicial muito elevado e a receita somente após a conclusão do projeto. Com as taxas dos financiamentos equiparadas, a tendência dos demandantes de crédito é buscar o maior limite de financiamento possível para aumentar a viabilidade econômica do projeto e tornar o custo indireto da operação proporcionalmente mais baixo.

Historicamente, desde a sua concepção, quase a totalidade de projetos financiados com recursos do FDA foi no segmento de infraestrutura, especificamente em geração e transmissão de energia elétrica. O gráfico abaixo apresenta as quantidades de projetos aprovados de acordo com o setor da economia, até o ano de 2021, sendo 20 projetos do setor Infraestrutura e Estruturante e apenas quatro projetos de Setores Tradicionais.

Gráfico 4 - Projetos aprovados do FDA por setor (2004-2021)



Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios do FDA.

Tendo por base os limites de participação do FNO e do BNDES e o histórico de projetos financiados, que demonstram a vocação de financiamento do Fundo na região, o quadro abaixo apresenta a proposta de ajuste dos limites de participação do FDA, alterando não só os limites de participação do FDA, mas também a nomenclatura dos setores da economia, ao vinculá-los aos setores elencados nas Diretrizes e Prioridades do FDA definidas pelo Condel/ Sudam.

Quadro 13 – Proposta de ajuste do limite de participação

Localização	Setores da Economia				
	Infraestrutura – Saneamento e abastecimento de água	Infraestrutura e Estruturante	Setores Tradicionais	Setores c/ ênfase na Inovação Tecnológica	Serviços
Áreas prioritárias	80%	70%	60%	60%	55%
Demais áreas	70%	65%	55%	55%	50%

Fonte: Elaboração própria, com base na Resolução CMN nº 4.481 (2016).

Em que pese a proposta de elevação dos limites de participação do FDA, o percentual mínimo de 20% de recursos próprios do beneficiário no empreendimento deve permanecer inalterado.

A alteração na nomenclatura dos setores prioritários da economia se faz necessária para evitar a indefinição quanto ao enquadramento do empreendimento a ser financiado pelo FDA. Nesse ponto, podemos citar a Portaria nº 1.177, de 15/12/2006 do extinto Ministério da Integração Nacional, que definiu, em seu art. 5º, os empreendimentos estruturadores:

Art. 5º - São empreendimentos estruturadores para efeito de aplicação do inciso I do art. 1º, os investimentos que proporcionem a ampliação da estrutura produtiva local com impacto relevante na geração de novos negócios, empregos diretos e indiretos e no incremento da renda local ou regional (Brasil, 2022g).

O art. 5º da Portaria supracitada definiu de modo genérico os empreendimentos estruturadores, não indicando objetivamente os tipos de empreendimentos que podem ser considerados como estruturadores.

Ainda, os empreendimentos elencados no setor Infraestrutura e Estruturante das Diretrizes e Prioridades do FDA abarcam os empreendimentos que têm o potencial de ampliar a estrutura produtiva local com impacto relevante na região, ou seja, os empreendimentos estruturadores.

1. Infraestrutura e Estruturante:
 - 1.1. Saneamento básico - abastecimento de água e esgotamento sanitário;
 - 1.2. Produção e distribuição de gás e gasoduto;
 - 1.3. Transportes - rodovias, ferrovias, hidrovias e aeroportos;
 - 1.4. Portos, terminais, armazéns e centros de distribuição;
 - 1.5. Telecomunicações;
 - 1.6. Produção, refino e distribuição de petróleo e seus derivados e de biocombustíveis;
 - 1.7. Geração, transmissão e distribuição de energia;
 - 1.8. Indústria naval, inclusive fabricação de peças e componentes;
 - 1.9. Indústria de verticalização mínero-metalúrgica;
 - 1.10. Transporte de carga intermodal;

1.11. Infraestrutura urbana - inclusive implantação de Centros Administrativos, para atender à prestação de serviços ofertados pelo poder público, obedecendo aos princípios de sustentabilidade (Sudam, 2022).

Semelhantemente ao procedimento adotado na proposta de ajuste do risco e remuneração do Fundo, para que a definição do limite de participação seja de competência do Conselho Deliberativo, é necessária alteração da Lei nº 12.712/2012 que, posteriormente, refletirá em Resolução editada pelo Condel/ Sudam.

O quadro abaixo apresenta proposta de texto referente à alteração normativa pretendida, com a proposição de inclusão do art. 14-A:

Quadro 14 - Proposta de texto para alteração do limite de participação

LEI N° 12.712/2012	
Texto atual	Texto proposto
Art. 14. Os critérios, condições, prazos e remuneração das instituições financeiras oficiais federais nos financiamentos de que trata o art. 13 serão definidos pelo Conselho Monetário Nacional, por meio de proposta do Ministério da Integração Nacional.	Art. 14. Os encargos financeiros nos financiamentos com recursos do FDA, FDNE e FDCO serão definidos pelo CMN. Parágrafo único. A remuneração dos agentes operadores do FDA, do FDNE e do FDCO será de 5% a.a. em operações com risco integral, e de 2,5% a.a. em operações com risco compartilhado entre o Fundo Regional e o agente operador. <u>Art. 14-A. Os critérios, condições e prazos nos financiamentos com recursos do FDA, FDNE e FDCO serão definidos pelo Conselho Deliberativo da superintendência regional.</u>

Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 12.712 (2012).

A inclusão do art. 14-A propõe como competência dos Conselhos Deliberativos das superintendências regionais a definição dos critérios, condições e prazos dos fundos regionais de desenvolvimento. Com isso, a definição do limite de participação do FDA nos empreendimentos produtivos na Amazônia Legal passaria a ser de competência do Condel/ Sudam, como já ocorre com a definição dos limites de participação de financiamento das operações do FNO.

5.3 Prazos extensos para contratação

A demora no processo de contratação e a quantidade elevada de documentação necessária influenciam na falta de interesse do demandante de recursos na região em cumprir um processo demasiadamente longo, além das mudanças de cenários econômicos que podem ocorrer em um período tão longo. Um prazo superior a um ano para contratação de financiamento de Longo Prazo pode se tornar um desafio no equacionamento de caixa do projeto durante a fase de construção, uma vez que parte dos projetos não possuem prazos muito dilatados nessa fase.

Esses prazos incidindo em um projeto com implantação de 36 meses, tornam a possibilidade de falta de *funding*³ de terceiros bem arriscada. Se o empreendedor entende que esses prazos podem se materializar, antecipadamente ele prospecta outras fontes de financiamento que sinalizam prazos entre pleito e liberação mais curtos de modo a maximizar a geração de valor.

O normativo que regulamenta a participação do FDA nos projetos de investimentos dispõe sobre as etapas e prazos desde a protocolização da Consulta Prévia na Sudam até a aprovação e contratação dos projetos.

O quadro abaixo apresenta detalhadamente as etapas e os prazos da sistemática atual do FDA:

Quadro 15 – Etapas e prazos da Resolução 82/2019

Nº	ETAPA	PRAZO NORMAL	PRAZO MÁXIMO
1	Análise da Consulta Prévia	30 dias	50 dias
2	Termo de Enquadramento	150 dias	150 dias
3	Autorização do Agente Operador	65 dias	65 dias
4	Elaboração do Projeto Definitivo	120 dias	120 dias
5	Análise do Projeto Definitivo	120 dias	150 dias
6	Decisão da Sudam sobre o projeto	46 dias	53 dias
7	Contratação da operação	120 dias	150 dias
Total de dias		651 dias	738 dias

Fonte: Elaboração própria a partir da Resolução nº 82/2019 do Condel/ Sudam

³ Recursos para financiamento de projetos ou empreendimentos.

Além da necessidade de se conhecer a Resolução nº 82/2019, a empresa proponente de recursos do FDA deve acessar o site institucional da Sudam a fim de verificar manual de Instrução e Modelo de Procedimentos para apresentação e análise de Consulta Prévia que contém todo o passo a passo de preenchimento e apresentação de Consulta Prévia, bem como toda a documentação mínima necessária que deve acompanhar o pleito de Consulta Prévia. Ao considerar que a empresa proponente possui conhecimento sobre a documentação necessária e todo o passo a passo, propõe-se que o prazo de notificação na etapa da análise da Consulta Prévia seja diminuído em 10 dias, passando a etapa 1 a ter um prazo máximo de 40 dias.

Historicamente, as empresas que tiveram projetos aprovados com recursos do FDA já possuíam um relacionamento mais próximo com o agente operador, o que facilitou o repasse de informações e o conhecimento prévio do projeto. Devido ao relacionamento esperado entre a empresa proponente e o banco, e o prévio conhecimento do projeto, propõe-se que o prazo do Termo de Enquadramento (etapa 2) seja reduzido para 30 dias, pois se trata apenas de um “aceite” da instituição financeira, propondo-se ainda que o ato de recebimento do Termo de Enquadramento pela instituição financeira já autorize a empresa a elaborar o projeto definitivo, suprimindo desse modo a etapa 3 do quadro acima, permanecendo inalterado o prazo de até cinco dias para o agente operador informar à empresa e à Sudam sobre a autorização.

Em relação às etapas de elaboração (etapa 4) e análise do projeto definitivo (etapa 5), que passam a ser as etapas 3 e 4 respectivamente devido à proposição de supressão da etapa 3 atual, propõe-se a redução de prazo para 60 dias em ambas as etapas, sendo permitida uma única prorrogação por mais 30 dias.

A etapa 6, que passa a ser a etapa 5 devido à proposição de supressão da etapa 3 atual, que trata da decisão da Sudam sobre a participação do FDA no empreendimento, pode ser reduzida para 30 dias, permanecendo inalterado o prazo de até cinco dias úteis após a decisão da Sudam para publicação no Diário Oficial da União (DOU), por ser baseada no Termo de Aprovação do projeto emitido pelo agente operador que é um resumo da análise de viabilidade econômico-financeira do projeto definitivo.

Em relação à etapa da contratação da operação entre o agente operador e a empresa, que passa a ser a etapa 6 devido à proposição de supressão da etapa 3 atual, propõe-se a redução do prazo para 30 dias, admitindo uma única prorrogação por mais 15 dias, em decorrência de o inciso II do art. 11 estabelecer a necessidade de celebração de um contrato único entre a Sudam e o agente operador anteriormente à aprovação de qualquer projeto, que

servirá como um contrato padrão para todos os projetos aprovados com recursos do FDA. Ou seja, quando um projeto for aprovado, o agente operador deve apenas inserir as respectivas informações do projeto no contrato único e encaminhá-lo para assinatura (formalização).

O quadro 16 apresenta a proposta de ajuste dos prazos, com a redução de sete para seis etapas:

Quadro 16 – Proposta de ajuste dos prazos para contratação

Nº	ETAPA	PRAZO NORMAL	PRAZO MÁXIMO
1	Análise da Consulta Prévia	30 dias	40 dias
2	Termo de Enquadramento (autorização)	35 dias	35 dias
3	Elaboração do Projeto Definitivo	60 dias	90 dias
4	Análise do Projeto Definitivo	60 dias	90 dias
5	Decisão da Sudam sobre o projeto	30 dias	37 dias
6	Contratação da operação	30 dias	45 dias
Total de dias		245 dias	337 dias

Fonte: Elaboração própria a partir da Resolução nº 82/2019 do Condel/ Sudam

O prazo máximo da etapa 5 considera 37 dias, pois não importa qual dia da semana ocorra a decisão da Sudam; como são cinco dias úteis, o sábado e o domingo sempre serão contados.

A proposta de ajuste apresenta prazos exequíveis para as etapas e diminui o prazo total de 21 meses e 20 dias para exatamente oito meses e cinco dias. Ou seja, caso a Sudam, a empresa proponente e o agente operador não solicitem prorrogação em alguma etapa, o empreendimento pode ser contratado em menos de nove meses.

Por se tratar de uma Resolução do Condel/ Sudam, a implementação da proposta de ajuste com a alteração dos prazos é mais simples, bastando uma análise propositiva da Sudam, enquanto gestora do FDA e secretaria executiva do Condel, que refletirá em uma pauta a ser deliberada pelo Conselho Deliberativo.

O quadro abaixo apresenta proposta de alteração dos artigos da Resolução nº 82/2019 Condel/ Sudam que preveem os prazos das etapas de aprovação e contratações de operações com recursos do FDA.

Quadro 17 - Proposta de texto para alteração dos prazos para contratação

RESOLUÇÃO Nº 82/2019 CONDEL/ Sudam	
Texto atual	Texto proposto
<p>Art. 6º. A apresentação de projetos a agentes operadores deverá ser precedida de consulta à Sudam, a ser formulada conforme o modelo e a instrução de preenchimento definidos pela Superintendência, observadas as regras deste regulamento e de seus atos complementares.</p> <p>[...]</p> <p>§ 2º Será realizada análise preliminar da documentação e dos dados apresentados. Em caso de incorreção, omissão ou insuficiência de dados, a empresa será notificada com vista a sanar os problemas identificados, no prazo de 20 (vinte) dias, a partir do recebimento da notificação.</p> <p>[...]</p> <p>§ 4º A consulta prévia submetida à Sudam terá decisão definitiva quanto ao seu enquadramento nas diretrizes e prioridades aprovadas pelo Conselho Deliberativo, no prazo de 30 (trinta) dias, da data da protocolização ou contados da data de recebimento da resposta à notificação a que se refere o § 2º.</p> <p>[...]</p> <p>§ 10. A aprovação da consulta prévia será acompanhada do Termo de Enquadramento, que terá validade de 150 (cento e cinquenta) dias, contados a partir da data do recebimento da comunicação da decisão pelo interessado.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 7º De posse do Termo de Enquadramento, a empresa ou grupo empresarial deverá buscar autorização para elaboração do projeto definitivo junto ao agente operador, que terá prazo de 60 (sessenta) dias, contados do recebimento da solicitação, para autorizá-la.</p> <p>§ 1º O agente operador deverá informar à empresa proponente e à Sudam sobre a autorização de que trata o caput, no prazo de 05 (cinco) dias, contados a partir da decisão.</p> <p>§ 2º A empresa poderá elaborar e apresentar o projeto definitivo ao agente operador no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 9º. As pessoas jurídicas interessadas na</p>	<p>Art. 6º. A apresentação de projetos a agentes operadores deverá ser precedida de consulta à Sudam, a ser formulada conforme o modelo e a instrução de preenchimento definidos pela Superintendência, observadas as regras deste regulamento e de seus atos complementares.</p> <p>[...]</p> <p>§ 2º Será realizada análise preliminar da documentação e dos dados apresentados. Em caso de incorreção, omissão ou insuficiência de dados a empresa será notificada com vista a sanar os problemas identificados, no prazo de 10 (dez) dias, a partir do recebimento da notificação.</p> <p>[...]</p> <p>§ 4º A consulta prévia submetida à Sudam terá decisão definitiva quanto ao seu enquadramento nas diretrizes e prioridades aprovadas pelo Conselho Deliberativo, no prazo de 30 (trinta) dias, da data da protocolização ou contados da data de recebimento da resposta à notificação a que se refere o § 2º.</p> <p>[...]</p> <p>§ 10. A aprovação da consulta prévia será acompanhada do Termo de Enquadramento, que terá validade de 30 (trinta) dias, contados a partir da data do recebimento da comunicação da decisão pelo interessado.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 7º O recebimento do Termo de Enquadramento pelo agente operador autoriza a empresa ou grupo empresarial a elaborar o projeto definitivo.</p> <p>[...]</p> <p>§ 1º O agente operador deverá informar à Sudam sobre o recebimento e a autorização de que trata o caput, no prazo de 05 (cinco) dias, contados a partir da decisão.</p> <p>§ 2º A empresa poderá elaborar e apresentar o projeto definitivo ao agente operador no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, que poderá ser prorrogado a critério da Sudam, por mais 30 (trinta) dias, mediante justificativa.</p>

implantação, ampliação, diversificação ou modernização de empreendimentos na área de atuação da Sudam e que obtiveram enquadramento da consulta prévia deverão apresentar ao agente operador projeto definitivo de investimento para análise de viabilidade econômico-financeira.

§ 1º A análise de que trata este artigo deverá ser realizada no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados a partir da protocolização do projeto definitivo, que poderá ser prorrogado a critério da Sudam, mediante justificativa apresentada pelo agente operador.

§ 2º Caracterizada a inviabilidade econômico-financeira do projeto ou de seu risco ou dos tomadores de recursos, o agente operador, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, arquivará o projeto e comunicará ao interessado e à Sudam a sua decisão.

Art. 10. Os projetos aprovados pelo agente operador serão submetidos à manifestação da Diretoria Colegiada da Sudam, que decidirá quais serão apoiados pelo FDA, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, contados do recebimento do termo de aprovação do projeto emitido pelo agente operador, observadas as limitações de recursos orçamentários e financeiros do fundo, devendo anexar à resolução de aprovação da participação o respectivo Atestado de Disponibilidade Financeira (ADF).

[...]

§ 6º No prazo de 05 (cinco) dias úteis após a reunião que decidiu sobre a participação do FDA, a Diretoria Colegiada editará resolução, a ser publicada no Diário Oficial da União, fundamentando as razões da decisão e, no caso de decisão de participação do fundo, definirá as condicionantes, se houver, e autorizará o agente operador a celebrar contrato com a empresa titular do projeto e seus acionistas controladores, nos termos deste regulamento e das demais normas vigentes.

[...]

Art. 11. A empresa titular com projeto aprovado pela Sudam terá o prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da data da publicação da resolução que aprova a participação dos recursos

[...]

Art. 9º. As pessoas jurídicas interessadas na implantação, ampliação, diversificação ou modernização de empreendimentos na área de atuação da Sudam e que obtiveram enquadramento da consulta prévia deverão apresentar ao agente operador projeto definitivo de investimento para análise de viabilidade econômico-financeira.

§ 1º A análise de que trata este artigo deverá ser realizada no prazo de **60 (sessenta) dias**, contados a partir da protocolização do projeto definitivo, que poderá ser prorrogado **uma única vez por 30 (trinta) dias** a critério da Sudam, mediante justificativa apresentada pelo agente operador.

§ 2º Caracterizada a inviabilidade econômico-financeira do projeto ou de seu risco ou dos tomadores de recursos, o agente operador, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, arquivará o projeto e comunicará ao interessado e à Sudam a sua decisão.

Art. 10. Os projetos aprovados pelo agente operador serão submetidos à manifestação da Diretoria Colegiada da Sudam, que decidirá quais serão apoiados pelo FDA, no prazo de **30 (trinta) dias**, contados do recebimento do termo de aprovação do projeto emitido pelo agente operador, observadas as limitações de recursos orçamentários e financeiros do fundo, devendo anexar à resolução de aprovação da participação o respectivo Atestado de Disponibilidade Financeira (ADF).

[...]

§ 6º No prazo de 05 (cinco) dias úteis após a reunião que decidiu sobre a participação do FDA, a Diretoria Colegiada editará resolução, a ser publicada no Diário Oficial da União, fundamentando as razões da decisão e, no caso de decisão de participação do fundo, definirá as condicionantes, se houver, e autorizará o agente operador a celebrar contrato com a empresa titular do projeto e seus acionistas controladores, nos termos deste regulamento e das demais normas vigentes.

[...]

Art. 11. A empresa titular com projeto aprovado

<p>do FDA no projeto, para celebração do contrato com o agente operador.</p> <p>§ 1º A Sudam poderá, ouvido o agente operador, resolver acerca da concessão de novos prazos para assinatura do contrato de que trata este artigo, quando o atraso não puder ser imputado à empresa titular do projeto.</p>	<p>pela Sudam terá o prazo de 30 (trinta) dias, contados da data da publicação da resolução que aprova a participação dos recursos do FDA no projeto, para celebração do contrato com o agente operador.</p> <p>§ 1º A Sudam poderá, ouvido o agente operador, prorrogar por mais 15 (quinze) dias o prazo para assinatura do contrato de que trata este artigo, quando o atraso não puder ser imputado à empresa titular do projeto.</p>
--	---

Fonte: Elaboração própria a partir da Resolução nº 82/2019 do Condel/ Sudam

5.4 Incerteza quanto à disponibilidade orçamentária do FDA

A falta de definição percentual de aporte anual de recursos do Tesouro nacional provoca insegurança orçamentária ao FDA devido à instabilidade de seu orçamento, o que pode comprometer projetos que demandam vultosos volumes de recursos.

É uma contradição perceber que um instrumento de financiamento com vocação para grandes empreendimentos de infraestrutura no âmbito de uma Política Nacional de desenvolvimento regional possua apenas R\$ 434.369.549,00 (quatrocentos e trinta e quatro milhões trezentos e sessenta e nove mil e quinhentos e quarenta e nove reais) de orçamento no exercício de 2022, em uma região que abrange oito estados mais dois terços do estado do Maranhão, que possui 58,9% do território nacional e 12,4% da população nacional, enquanto outro instrumento de financiamento - o FNO - voltado preferencialmente ao apoio à micro e pequenos produtores rurais e urbanos disponha de um orçamento de R\$ 2,5 bilhões em 2022.

O FDA, apesar de nos últimos anos não conseguir executar integralmente o orçamento destinado para o exercício, quando comparado a anos anteriores em que o financiamento de grandes projetos energéticos era pujante na região, ainda se apresenta como um importante instrumento da PNDR na Amazônia Legal, principalmente pela geração de emprego e renda e pelos efeitos multiplicadores sobre os investimentos.

A partir da análise da finalidade dos três instrumentos explícitos da PNDR na Amazônia Legal – o FDA, o FNO e os Incentivos Fiscais –, observa-se a clara indicação ou intenção de complementaridade entre os instrumentos, no seguinte sentido: o FDA financiaria grandes empreendimentos, dotando a região de infraestrutura; o FNO, para espraiar o desenvolvimento, financiaria diversos setores produtivos, prioritariamente micro e pequenos produtores; por fim, os Incentivos Fiscais, a partir da infraestrutura presente na região e das

empresas de diversos portes já instaladas, atuaria na renúncia fiscal para que essas empresas permanecessem na região.

O indicativo de concorrência e não complementariedade entre os Fundos já vinha sendo observado. As significativas alterações, a partir da Lei nº 12.712/2012, evidenciou a fragilidade dos Fundos de Desenvolvimento.

Os FDs tiveram alterações significativas em 2012, buscando uma autossustentabilidade como ocorre nos FCs, no entanto, isso ainda não está bem regulamentado, o que pode fragilizar os FDs. A percepção é que os maiores valores e independência orçamentária dos FCs pode fazer com que eles englobem os FDs e se tornem concorrentes a eles e não complementares, no caso do financiamento a grandes empresas (Portugal, *et al.* 2018, p. 76).

A proposta de ajuste sugerida acerca da incerteza quanto à disponibilidade orçamentária do FDA é a criação de um comitê ou grupo de trabalho no âmbito do Condel/ Sudam para analisar a temática e submeter estudo/relatório a ser apreciado pelos membros do Conselho Deliberativo.

Após apreciação e aprovação pelo Condel/ Sudam, a secretaria executiva do Condel enviaria a decisão ao Ministério da Economia e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para análise e posterior manifestação, no sentido de se construir proposta de alteração normativa ou avançar nas discussões junto às superintendências regionais e aos bancos de desenvolvimento regionais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou apresentar o FDA, importante instrumento de financiamento da PNDR na Amazônia Legal, a partir de uma abordagem histórico-normativa e da discussão dos principais aspectos que podem impactar a atratividade do Fundo perante os demandantes de crédito da região e as instituições financeiras aptas a atuarem como agentes operadores.

O trabalho ofereceu ainda propostas de ajustes quanto aos aspectos analisados. No entanto, os ajustes apresentados não representam o esgotamento das análises, e outras alternativas podem ser sugeridas e outros aspectos do Fundo também podem ser analisados.

Para que a atuação do FDA seja mais efetiva na Região Amazônica de modo a financiar novos investimentos e gerar efeitos multiplicadores, sempre com o propósito de reduzir as desigualdades regionais por meio da criação de novos empregos e renda para os amazônidas, é urgente a necessidade de recuperar o protagonismo do Fundo a partir da elaboração de medidas que possibilitem recuperar tanto a governança do CONDEL quanto da Sudam na condução do desenvolvimento da região amazônica.

A magnitude dos investimentos realizados com recursos do FDA sinaliza para efeitos positivos como externalidades e transbordamentos que possuem potencial para serem canalizados à toda a cadeia produtiva do empreendimento e à região no entorno. Os investimentos apoiados pelo FDA são necessários devido à boa parte dos empreendimentos financiados, quando maturados serão de utilização pública (energia e rodovias), que proporcionam também externalidades positivas para a região e dificilmente seriam feitos exclusivamente com capitais oriundos da iniciativa privada.

Devido às medidas editadas em 2012 (Lei nº 12.712/2012 e Resolução CMN nº 4.171/2012), com o propósito de financeirizar o Fundo e torná-lo independente de novos aportes do Tesouro Nacional, observou-se a perda de autonomia do Conselho Deliberativo da Sudam na definição das condições de financiamento.

Nesse sentido, as propostas de ajustes apresentadas no trabalho têm o intuito de dotar o Fundo de maior liberdade e autonomia, tornando-o mais atrativo, e aproximar as condições do FDA às condições observadas pelo FNO e pelo BNDES.

Observou-se também um declínio na aprovação de projetos, devido às alterações normativas ocorridas a partir de 2012, que pode ser comprovado pela quantidade de projetos aprovados entre 2006 e 2012 (19 projetos aprovados) e entre 2013 e 2022 (cinco projetos aprovados).

No período de 2006 a 2012, a liberação de recursos do FDA para o financiamento dos 19 projetos aprovados foi da ordem de R\$ 3,2 bilhões, aproximadamente, que corresponde a 46,56% do orçamento do período. Enquanto isso, no período de 2013 a 2022, o montante de recursos liberados pelo FDA para o financiamento dos cinco projetos aprovados foi de aproximadamente R\$ 1,8 bilhão, que corresponde a 20,40% do orçamento do período.

Não cabe o argumento de que a baixa atratividade do FDA no período pós 2012, principalmente nos últimos quatro exercícios (2019-2022), pode estar relacionada à falta de demanda por recursos de infraestrutura. As tabelas 3 e 4, que apresentaram os orçamentos previstos e executados do FDA e FNO, respectivamente, no período 2019 a 2022, demonstraram a evidente necessidade de recursos para infraestrutura na Amazônia e a inexpressiva participação do FDA no financiamento do segmento.

O Referencial teórico apresentou as contribuições de importantes autores ao tema crescimento e desenvolvimento econômico. As teorias abordadas evidenciam a evolução do pensamento de seus formuladores, os incrementos teóricos em relação à ideia imediatamente anterior e a concordância ou discordância entre os autores.

O trabalho buscou apresentar os principais autores das formulações conhecidas como teorias clássicas sobre crescimento econômico (Ragnar Nurske, Gunnar Myrdal, Walt Rostow, Albert Hirschman e François Perroux) e os principais autores tidos como referências latino-americanas sobre o tema (Celso Furtado, Raúl Prebisch e Roberto Campos).

Sobre as teorias apresentadas, destacam-se as abordagens de Hirschman e Campos, por servirem de base para a definição da finalidade do FDA, e as contribuições dos proeminentes teóricos da CEPAL, Celso Furtado e Raúl Prebisch, que criaram as bases de um pensamento econômico original na América Latina, conhecido como “estruturalismo”, que incorporou não só as ideias econômicas tradicionais, como também questões sociais e políticas.

A análise histórica acerca do desenvolvimento regional na Amazônia e dos fundos precursores do FDA (Fidam e Finam) abordou o início da intervenção estatal, em termos de políticas públicas, na região, e os aspectos e características inerentes às instituições que geriam os Fundos, por vezes com suspeitas de corrupção ou baixa qualificação técnica para conduzir o desenvolvimento da região.

O modo como a regulamentação do FDA foi concebida e se apresenta atualmente, com uma série de regras, prazos extensos e excessiva documentação que burocratizam o processo de análise e aprovação dos projetos, pode ser vista como consequência do processo anterior de casos de corrupção que culminaram com a extinção da Sudam em 2001. No entanto, estamos em “outros tempos”, com diversas instituições exercendo controle sobre a gestão,

operacionalização e governança do Fundo, como, por exemplo, o TCU, a CGU, o MDR, o próprio CONDEL/ Sudam e a Auditoria Interna da Sudam.

A proposta de ajuste do risco e da remuneração, trabalhada conjuntamente, se justifica pelo apetite ao risco das instituições financeiras estar associado diretamente à remuneração auferida em determinado empreendimento. A atualização dos limites máximos de financiamento do FDA foi elaborada com base nos instrumentos financeiros do banco da Amazônia (FNO) e BNDES (BNDES Indireto).

A proposição de ajustes dos prazos de contratação do FDA partiu da lógica de relacionamento prévio entre a empresa requerente e o agente operador, e apresenta prazos exequíveis. Além disso, é importante frisar que consultas prévias aprovadas em determinados exercícios, por vezes, só tem seu projeto aprovado e contratado em exercícios posteriores, dada a própria dinâmica atual do Fundo.

A definição de um percentual mínimo de aporte de recursos da STN anualmente no FDA é de vital importância na atratividade do Fundo, pois diminui a incerteza dos agentes econômicos quanto ao volume de recursos disponíveis, e tende a aumentar a quantidade de empresas interessadas em contratar financiamento na Amazônia Legal.

O FDA é importante na constituição do portfólio financeiro das empresas que desejam investir na Amazônia, mas que pode ainda ser potencializado a partir da mitigação dos fatores que levam à baixa taxa de execução orçamentária, a despeito da forte demanda existente pelos recursos do fundo, o que uma vez solucionado pode ensejar solicitação de incremento do orçamento e ampliar seus resultados sobre a região.

De certo que qualquer tipo de alteração no sentido de flexibilizar o FDA não pode ser realizada de qualquer modo sem o cuidado necessário. Primeiramente, as alterações devem ser exequíveis, devem oferecer à Sudam, ao Fundo e aos agentes operadores segurança jurídica e, principalmente, melhorarem a atratividade do Fundo.

O FDA é um importante instrumento de financiamento da PNDR na Amazônia Legal no segmento de infraestrutura. Os investimentos apoiados pelo Fundo na região amazônica são necessários porque boa parte dos empreendimentos financiados, quando maturados, serão de utilização pública (energia e rodovias), que proporcionam também externalidades positivas para a região e dificilmente seriam feitos exclusivamente com capitais oriundos da iniciativa privada, devido ao “custo Amazônia” e ao retorno previsto.

A retomada do protagonismo do FDA como instrumento de financiamento regional pode ser entendida também como uma questão de sobrevivência da Sudam enquanto instituição voltada para o planejamento e indutora do desenvolvimento regional da Amazônia,

com o fim último de reduzir as desigualdades regionais por meio da criação de novos empregos e renda para os amazônidas.

Além da retomada do protagonismo do FDA como instrumento indutor do desenvolvimento na região e da Sudam como instituição de representatividade histórica no planejamento, financiamento e concessão de benefícios, projeta-se um Conselho Deliberativo mais atuante, com discussões e decisões importantes, próprias da atuação de um “ator principal”, como deve ser o Condel/ Sudam para a Amazônia Legal.

Em suma, com enfoque no contexto amazônico, o FDA deve ser reestruturado, pensando não apenas no sentido de promover infraestrutura e obras germinativas, mas também na sua importância em estabelecer alternativas de financiamento para setores estratégicos e carentes na região. O aprimoramento do FDA, em consonância com outros instrumentos da PNDR, explícitos ou implícitos, é necessário para diminuir desigualdades econômicas, sociais e políticas no território.

Por fim, frisa-se que o que se busca é melhorar ou tornar mais efetivo o FDA em todos os seus aspectos, o que passa pela efetivação das propostas de ajustes apresentadas neste trabalho, em sua totalidade ou de modo parcial. Assim, rememora-se a definição de Bresser (2008, p. 392): “[...] o desenvolvimento econômico é possível somente quando um estado-nação pode contar com um estado eficaz”.

REFERÊNCIAS

ALVES, A. M.; ROCHA NETO; J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.

ANDRADE, M. M. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ARAÚJO, V. de C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Textos para Discussão. Brasília, 2002. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2002. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661> Acesso em: 30 jun. 2022.

BATISTA, I. M. da S. O 1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Sudam (1967-1971) e o desflorestamento na Amazônia. **Revista JAMAXI**, Jul-Dez, v. 4, n. 2, p. 69-87, 2021.

BEZERRA, A. F. Os incentivos fiscais regionais: FINOR e FINAM. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza: BNB, v. 21, n. 1, p. 9-66, jan./mar. 1990.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 13-68.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BRASIL. **Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953**. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1806impresao.htm. Acesso em: 17 jan. 2022a.

BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm. Acesso em: 12 fev. 2022d.

BRASIL. **Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5173.htm. Acesso em: 25 jan. 2022b.

BRASIL. **Decreto nº 60.079, de 16 de janeiro de 1967**. Aprova o “Regulamento Geral do Plano de Valorização Econômica da Amazônia”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D60079.htm. Acesso em: 10 fev. 2022c.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001.** Cria a Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, extingue a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2157-5.htm. Acesso em: 10 jun. 2020a.

BRASIL. **Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047impresao.htm. Acesso em: 20 fev. 2022e.

BRASIL. **Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007.** Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp124.htm. Acesso em: 13 ago. 2020b.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **PNDR: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.** Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2011. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/PNDR_2012-1.pdf. Acesso em 13 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. Documento de referência. *In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (I CNDR)*, 1, 2012, Brasília, DF, Anais [...]. Texto base. Brasília, DF: SDR/MI, 2012, p. 1-77.

BRASIL. **Resolução CMN nº 4.171, de 20 de dezembro de 2012.** Estabelece critérios, condições e prazos para a concessão de financiamentos ao amparo de recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), inclusive aqueles passíveis de subvenção econômica pela União a instituições financeiras oficiais federais, define a remuneração dessas instituições enquanto agentes operadores dos Fundos e regulamenta a assunção de risco integral pelos agentes operadores em financiamentos já contratados. Disponível em <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/res4171-bc-pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021b.

BRASIL. **Diário da Câmara dos Deputados.** Ano LXVII - nº 115 – Terça-feira, 10 de julho de 2012 - Brasília-DF, pp 77-78. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10JUL2012.pdf#page=67>. Acesso em: 09 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012.** Altera as Leis nºs 12.096, de 24 de novembro de 2009, 12.453, de 21 de julho de 2011, para conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, 9.529, de 10 de dezembro de 1997, 11.529, de 22 de outubro de 2007, para incluir no Programa Revitaliza do BNDES os setores que especifica, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 7.972, de 22 de dezembro de 1989, 12.666, de 14 de junho de 2012, 10.260, de 12 de julho de 2001, 12.087, de 11 de novembro de 2009, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.849, de 23 de março de 2004, e 6.704, de 26 de outubro de 1979, as Medidas Provisórias nºs 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, e 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; dispõe sobre financiamento às exportações indiretas; autoriza a União a aumentar o capital social do Banco do Nordeste do Brasil S.A. e do Banco da

Amazônia S.A.; autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF; autoriza a União a conceder subvenção econômica nas operações de crédito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12712.htm. Acesso em: 10 jan. 2021a.

BRASIL. **Decreto nº 8.275, de 27 de junho de 2014.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/D8275.htm. Acesso em: 22 mar. 2022f.

BRASIL. **Resolução CMN nº 4.960, de 21 de outubro de 2021.** Define critérios, condições, prazos e remuneração das instituições financeiras nos financiamentos concedidos ao amparo de recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), inclusive aqueles passíveis de subvenção econômica pela União. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cmn-n-4.960-de-21-de-outubro-de-2021-354348915>. Acesso em: 20 jan. 2021c.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de governança pública. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 91-410, mar./abr. 2008.

BRITO, D. C. de. **A modernização da superfície: Estado e desenvolvimento na Amazônia.** Belém: UFPA; NAEA, 2001.

CARVALHO, D. F. A queda da renúncia fiscal e a crise recente do padrão de financiamento da Amazônia. **Papers**, Belém: NAEA, n. 066., set. 1996.

CARVALHO, M. J. C. **Os padrões da ação planejadora do Estado na Amazônia: 1975-1985.** 1987. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal da Amazônia, Belém, 1987.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. **Relatório de Auditoria Anual de Contas.** Relatório nº 201801533. Unidade auditada: SUDAM. Exercício 2017. Belém, 2018.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DINIZ, E. Governabilidade, *governance* e reforma do estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do serviço público.** Brasília, DF, ano 47, v. 120, n. 2, maio/ago. 1996.

ENRÍQUEZ, M. A. R. da S. **Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira.** 2007. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

- FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.
- FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n.2, p. 57-63, mar./abr. 1995.
- HIRSCHMAN, A. O. **Estratégias do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo Cultura, 1961.
- KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v.40, n. 3, p.479-499, maio/jun. 2006.
- LEON, A. C. *et al.* Planejamento regional no Brasil: a experiência SUDAM. **OBSERVATORIUM: Revista Eletrônica de Geografia**, v.7, n.18, p. 02-21, set. 2015.
- LIMA, G. da S. **As insuficiências da Sudam e a falência do planejamento regional na Amazônia**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2023.
- LIRA, S. B. **Morte e Ressurreição da SUDAM**: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia. 2005. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.
- MARQUES, G. de S. **Estado e desenvolvimento na Amazônia**: inclusão amazônica na reprodução capitalista brasileira. 2007. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, agricultura e sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2007.
- MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**. São Paulo: Hucitec, 1993.
- MOURÃO, K. A. C. *et al.* A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) como instrumento de gestão do desenvolvimento econômico da Amazônia Legal. *In*: MOURÃO, K. A. C.; SILVA, S. F. M. (org.) **Reflexões acerca do desenvolvimento da Amazônia no século XXI**, p. 81-101, Belém: Folheando, 2018.
- MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960.
- NASCIMENTO, K. A. de S. do. **Arranjo institucional de governança compartilhada para territorialização dos objetivos do desenvolvimento sustentável**: uma proposta para os municípios integrantes do consórcio somar. Brasília, DF: ENAP, out/2018.
- NURKSE, R. **Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1957.

OLIVEIRA JÚNIOR, M. de. **Marco regulatório das políticas de desenvolvimento regional no Brasil**: fundos de desenvolvimento e fundos constitucionais de financiamento. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Brasília, DF, 2011. Textos para discussão n. 101, ago. 2011.

PANDOLFO, C. **Amazônia Brasileira**: ocupação, desenvolvimento e perspectivas atuais. Belém: CEJUP, 1994.

PERROUX, F. O conceito de pólo de crescimento. *In*: SCHWARTZMAN, J. (org.). **Economia regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

PORTUGAL, R. Política regional na Amazônia: a PNDR II. *In*: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N. de; BRANDÃO, C. A. (org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. p. 99-125.

PORTUGAL, R. *et. al.* A política regional brasileira em (na) crise: análise dos instrumentos explícitos. *In*: MOURÃO, K. A. C.; SILVA, S. F. M. (org.) **Reflexões acerca do desenvolvimento da Amazônia no século XXI**. Belém: Folheando, 2018. p. 59-78.

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. **História das políticas regionais no Brasil**. 130 p. Brasília, DF: IPEA, 2020.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. *In*: BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

ROSTOW, W. W. **The Stages of economic growth**: a non-communist manifesto. Londres: Cambridge University Press, 1960.

ROTH, A. L.; *et. al.* Diferenças e inter-relações dos conceitos de governança e gestão de redes horizontais de empresas: contribuições para o campo de estudos. **RAUSP Management Journal**, v. 47, n. 1, p. 112-123, 2012.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. D. P. B. **Metodologia de pesquisa**. Tradução Daisy Vaz de Moraes. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, T. dos. **A teoria da dependência**: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SILVA, F. C da. **Raízes amazônicas, universidade e desenvolvimento regional**. Papers do NAEA, n. 250. Belém: NAEA, nov. 2009.

SILVA, S. A. da. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988**: instituições, políticas e atores. São Paulo: Annablume, 2017.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - SUDAM. **Relatório do comitê provisório instituído pela resolução nº 56, de 03/07/2017 do CONDEL/SUDAM**. Belém, 2017.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - SUDAM. **Resolução nº 91, de 13 de agosto de 2021: aprova as Diretrizes e Prioridades do FDA para o exercício de 2022.** Disponível em http://repositorio.sudam.gov.br/sudam/condel/reunioes-resolucoes/2021/resolucoes-no-91-2021/1-resolucao_-91_2021.pdf/view. Acesso em: 10 de abr. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - SUDAM. **Relatório anual de avaliação do PRDA (2020-2023) ano base 2020-2021.** Belém, 2022. p. 67.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública.** Versão 2. 2014. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. p. 80. Disponível em: <https://abre.ai/f4et>. Acesso em: 17 maio, 2022.

TRINDADE, J. R. B. (Ed.). **Seis décadas de intervenção estatal na Amazônia: a SPVEA enquanto auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimentismo brasileiro.** Belém: Paka Tatu, 2014.

TRINDADE, J. R. B.; OLIVEIRA, W. P. Antecedentes históricos da “reconquista” da Amazônia. *In*: TRINDADE, J. R. B. (org.) **Seis décadas de intervenção estatal na Amazônia: A SPVEA enquanto auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimentismo brasileiro.** p. 23-40. Belém: Paka Tatu, 2014.

TRINDADE, J. R. B.; OLIVEIRA, W. P. Conversão geopolítica da fronteira e estratégia de desenvolvimento regional: a intervenção estatal na Amazônia brasileira a partir dos anos 1940. *In*: TRINDADE, J. R. B. (org.) **Seis décadas de intervenção estatal na Amazônia: a SPVEA enquanto auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimentismo brasileiro,** p. 41-60. Belém: Paka Tatu, 2014.

TRINDADE, J. R. B.; MARQUES, G. de S. Para além da SPVEA: elementos para uma interpretação da intervenção estatal na Amazônia. *In*: TRINDADE, J. R. B. (org.) **Seis décadas de intervenção estatal na Amazônia: A SPVEA enquanto auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimentismo brasileiro.** Belém: Paka Tatu, 2014, p. 153-183.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Tradução Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.