



"Banco da Amazônia e o Desenvolvimento Regional Sustentável na Amazônia Legal: Estratégias, Instrumentos e Desafios"

"Banco da Amazônia and Sustainable Regional Development in the Legal Amazon: Strategies, Instruments, and Challenges"

Danilo Nelson Santos Miranda²⁴

Resumo: O artigo analisa o papel do Banco da Amazônia na promoção do desenvolvimento regional sustentável na Amazônia Legal, com ênfase na atuação da instituição como operadora de instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e os incentivos fiscais. Adota-se uma abordagem qualitativa e exploratória, com base em análise documental de relatórios institucionais, dados socioeconômicos e literatura especializada. O referencial teórico é ancorado em autores como Keynes, Milton Santos e Freddo. Os resultados apontam avanços na expansão do crédito e na indução de atividades produtivas, mas também revelam limitações estruturais, como a concentração de recursos, a exclusão de comunidades tradicionais e a fragilidade na articulação interinstitucional. Conclui-se que o Banco da Amazônia possui potencial estratégico para induzir um desenvolvimento mais equitativo e sustentável, desde que haja aprimoramento dos critérios de alocação, maior integração com políticas territoriais e fortalecimento da inclusão social e ambiental.

Palavras-Chave: Banco da Amazônia; Desenvolvimento Regional; Amazônia Legal; Instrumentos de Fomento; Sustentabilidade.

²⁴ 1º Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade junto a Povos e comunidades Tradicionais (PPG-PCTs). Graduado em economia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Possui vínculo com a Universidade de Brasília (UnB) e banco interamericano de desenvolvimento (BID)



Abstract: This article analyzes the role of Banco da Amazônia in promoting sustainable regional development in the Brazilian Legal Amazon, with an emphasis on the institution's role as an operator of instruments under the National Regional Development Policy (PNDR), such as the Northern Constitutional Financing Fund (FNO), the Amazon Development Fund (FDA), and tax incentives. A qualitative and exploratory approach is adopted, based on documentary analysis of institutional reports, socioeconomic data, and specialized literature. The theoretical framework is anchored in authors such as Keynes, Milton Santos, and Freddo. The results highlight progress in credit expansion and productive activity induction, but also reveal structural limitations, such as resource concentration, exclusion of traditional communities, and weak inter-institutional coordination. It is concluded that Banco da Amazônia has strategic potential to foster more equitable and sustainable development, provided there is improvement in resource allocation criteria, greater integration with territorial policies, and strengthening of social and environmental inclusion.

Keywords: Banco da Amazônia; Regional Development; Legal Amazon; Development Instruments; Sustainability.



1. Percurso Metodológico

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, centrada na análise documental de fontes secundárias. Foram utilizados relatórios institucionais do Banco da Amazônia, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), documentos da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e literatura acadêmica. A análise baseia-se em categorias temáticas derivadas da triangulação entre autores clássicos da economia (Keynes, Marx), teóricos do desenvolvimento regional (Milton Santos, Freddo) e dados empíricos. A metodologia fundamenta-se em Flick (2009), que enfatiza a importância da pesquisa qualitativa para compreender fenômenos complexos, especialmente em regiões marcadas por heterogeneidades territoriais e sociais, como a Amazônia.

A escolha por um método exploratório justifica-se pela necessidade de mapear as estratégias, impactos e desafios associados às políticas de desenvolvimento regional implementadas pelo Banco da Amazônia. Para Yin (2015), os estudos exploratórios são fundamentais quando o objetivo é construir um entendimento inicial e detalhado sobre um problema, particularmente quando envolvem análises de documentos históricos e fontes diversas.

Neste estudo, as principais fontes utilizadas incluem relatórios do Banco da Amazônia, textos institucionais da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), artigos acadêmicos e dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Como ressalta Bardin (2011), a análise documental é uma técnica indispensável para interpretar e categorizar informações extraídas de materiais escritos, especialmente em contextos em que os dados quantitativos e qualitativos se complementam.

A abordagem teórica é ancorada em autores como Milton Santos (2001), que destaca a importância de integrar as dimensões territoriais, econômicas e sociais no planejamento regional; Keynes (1936), que reforça o papel do investimento público como motor do desenvolvimento; e Daniela Freddo (2020), que enfatiza a necessidade de políticas regionais articuladas com as especificidades locais. A triangulação metodológica entre análise documental, revisão de literatura e interpretação dos dados garante maior robustez aos resultados, conforme defendido por Denzin (2017).



2. Introdução

A história do Banco da Amazônia está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento econômico da região Amazônica, consolidando-se como uma das instituições mais importantes no fomento à economia regional e, de forma mais ampla, ao cenário econômico mundial. Fundado em 1942, durante a Segunda Guerra Mundial, sob o nome de Banco de Crédito da Borracha (BCB), a instituição surgiu em um contexto de alta demanda por borracha natural. Este produto, considerado o "ouro comercial" à época, era vital para os países aliados, especialmente devido ao domínio japonês sobre as principais fontes asiáticas de produção. A Amazônia, nesse cenário, destacou-se como a única região do Mundo Livre com capacidade de suprir a goma elástica necessária (BARONE, 1996).

A partir do Acordo de Washington firmado entre Brasil e Estados Unidos, o Decreto-Lei nº 4.451, de 9 de julho de 1942, que cria o Banco de Crédito da Borracha (BCB), com a participação acionária dos dois países e o desafio de revigorar os seringais nativos da região, cuja economia estava estagnada nos 30 anos posteriores ao fim da Era da Borracha. O Acordo de Washington previa ajuda técnica e financeira dos Estados Unidos ao Brasil em troca de uma série de matérias-primas estratégicas, tais como a borracha e alguns minerais, enquanto isso, os Estados Unidos forneceriam ao Brasil material bélico, financiamento para programas de infraestrutura (Companhia Vale do Rio Doce e CSN), dentre outros. Uma série de campanhas cívicas foram desenvolvidas, dentre elas a “Batalha da Borracha”. Todos deviam se concentrar no esforço de guerra, e essas campanhas deveriam “conscientizar e mobilizar a sociedade brasileira para o conflito” (BARONE, 1996, p.130).

Na década de 1950, com o término da Segunda Guerra Mundial, a borracha proveniente da Ásia voltou a dominar o mercado mundial. Seu custo inferior acabou por superar a competitividade da borracha nativa da Amazônia, enfraquecendo a economia regional baseada nesse produto. Nesse contexto, o governo federal reestruturou o Banco de Crédito da Borracha (BCB), que foi transformado no Banco de Crédito da Amazônia S.A. (BCA).

Essa mudança representou uma ampliação das suas funções, que passaram a incluir o financiamento de outras atividades produtivas, visando diversificar a economia regional e promover um desenvolvimento mais amplo (BARONE, 1996).

A transformação do BCB em BCA foi acompanhada pela implementação do Primeiro Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Esse plano, alinhado às iniciativas do governo Juscelino Kubitschek, como a construção da rodovia Belém-Brasília, buscava integrar a Amazônia ao restante do território nacional e estimular polos de crescimento econômico. De acordo com Becker (2004), essa estratégia visava consolidar um modelo de desenvolvimento



baseado na ocupação territorial e na exploração de recursos naturais, ainda que muitas vezes desconsiderasse os impactos sociais e ambientais para as populações locais.

Em 1966, o Banco de Crédito da Amazônia foi renomeado como Banco da Amazônia e passou a atuar como principal agente financeiro das políticas federais para a Amazônia Legal. Nesse papel, tornou-se responsável pela gestão de recursos provenientes de incentivos fiscais, ampliando sua relevância no processo de fomento ao desenvolvimento regional. Essa transformação destacou a instituição como um dos pilares do esforço governamental para modernizar a economia amazônica (HÉBETTE, 2004).

Em 1970, o Banco da Amazônia foi reorganizado como uma sociedade de capital aberto, com 51% de suas ações pertencentes ao Tesouro Nacional e os outros 49% distribuídos ao público. Essa reestruturação visava modernizar a instituição e atrair novos investidores. Poucos anos depois, em 1974, o banco foi designado como agente financeiro do Fundo de Investimento da Amazônia (Finam), sob a gestão da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Esse papel possibilitou ao banco atuar na expansão da fronteira agrícola e na promoção da industrialização regional, consolidando-se como peça-chave no desenvolvimento econômico da região. Contudo, segundo Hébette (2004), esse modelo priorizou grandes projetos de capital intensivo, muitas vezes negligenciando aspectos sociais e ambientais cruciais. Ele critica que “o grande capital remodelou o espaço amazônico sem considerar as populações locais”, destacando a desconexão entre o progresso econômico e as necessidades regionais.

Durante a década de 1980, além de projetos ligados à mineração, a Amazônia viu a implantação de grandes empreendimentos de infraestrutura, como as hidrelétricas de Tucuruí, no Pará, e Balbina, em Rondônia. Essas iniciativas geraram elevadas taxas de acumulação de capital, beneficiando mercados nacionais e internacionais.

No entanto, Hébette (2004) argumenta que tais projetos reforçaram o "mito de uma concepção de desenvolvimento regional", em que o avanço econômico não se traduzia em benefícios para as comunidades locais. Segundo ele, “o grande capital, estatal e privado, remodelou o espaço amazônico, abrindo minas, represando rios e construindo ferrovias, muitas vezes ignorando as populações tradicionais e os imigrantes recentes” (HÉBETTE, 2004, p. 3).

Na década de 1990, o Banco da Amazônia consolidou sua atuação como gestor do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), criado em 1989. Este fundo proporcionou aos micros e pequenos produtores e empresários da região uma fonte estável de financiamento de longo prazo, com encargos diferenciados. Esse mecanismo resultou no



aumento da geração de empregos e na ampliação da renda, demonstrando o potencial do banco em fomentar iniciativas econômicas locais. Segundo Becker (2004), o papel de instituições como o Banco da Amazônia é crucial para equilibrar os interesses do mercado com as necessidades sociais e ambientais na região.

A partir dos anos 2000, o Banco da Amazônia adotou um posicionamento mais alinhado ao desenvolvimento sustentável. Essa mudança foi marcada pela modernização tecnológica, pela expansão da rede de atendimento e por um maior foco nas necessidades dos clientes, tanto pessoas físicas quanto jurídicas. Novas fontes de recursos, incluindo financiamentos internacionais, foram incorporadas, e critérios mais rigorosos para análise de crédito foram estabelecidos. Para Becker (2004), “o futuro da Amazônia depende de um modelo de desenvolvimento que harmonize crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental”. Nesse contexto, o banco reafirmou sua relevância ao priorizar a sustentabilidade como pilar estratégico.

A partir de 2002, o Banco da Amazônia implementou mudanças significativas em sua identidade institucional e estratégia de atuação. Abandonando a antiga sigla BASA, a instituição buscou reforçar seu papel central no crescimento econômico da Amazônia Legal, com foco em um modelo de desenvolvimento sustentável. Com a fragilidade institucional da Sudam após sua recriação, o Banco da Amazônia assumiu uma série de novas atribuições, consolidando-se como a instituição mais transversal entre as que promovem o desenvolvimento regional. Sua atuação por meio do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) tem sido um elemento crucial nesse processo.

Além disso, o banco diversificou suas fontes de financiamento de longo prazo, incorporando recursos internacionais para fortalecer sua capacidade de fomento. Paralelamente, ampliou seu compromisso com a responsabilidade socioambiental, implementando programas corporativos que integram a sustentabilidade em sua estratégia. Essa abordagem inclui o patrocínio a ações culturais, esportivas e sociais, reforçando seu papel como agente de transformação não apenas econômica, mas também social e ambiental na região Amazônica.

3. Análise do Desenvolvimento Regional: Perspectivas Econômicas e Institucionais

O tema do desenvolvimento regional remete a um conjunto de teorias e práticas que buscam compreender e mitigar as disparidades econômicas e sociais entre diferentes áreas geográficas. A concepção de desenvolvimento econômico, centrada na expansão da atividade produtiva, especialmente via industrialização, associada ao planejamento estatal e à concessão de estímulos, constitui um eixo central dessas abordagens. No Brasil, as marcantes



desigualdades regionais, fruto de fatores históricos, sociais e econômicos, colocam as regiões Norte e Nordeste em posição de vulnerabilidade em relação ao Sul e Sudeste, tanto no que se refere à geração de riqueza quanto à sua conversão em qualidade de vida.

Apesar dos avanços, persistem desequilíbrios estruturais na distribuição dos recursos, o que, além de acentuar as desigualdades regionais, aprofunda ainda mais as disparidades no interior do recorte de comunidades e populações tradicionais na Amazônia. Essa exclusão, muitas vezes invisibilizada nas estatísticas oficiais, revela um modelo de desenvolvimento que privilegia agentes econômicos mais estruturados e marginaliza formas de organização econômica baseadas na coletividade, ancestralidade e sustentabilidade. Como argumenta Freitas (2025), é fundamental que os instrumentos financeiros regionais, como os operados pelo Banco da Amazônia, considerem as especificidades socioterritoriais e a centralidade das populações tradicionais na construção de uma bioeconomia verdadeiramente inclusiva e sustentável.

Nesse sentido, observa-se que as políticas de fomento ao desenvolvimento precisam reconhecer as múltiplas racionalidades econômicas existentes nos territórios amazônicos, valorizando práticas locais que resistem à lógica do mercado dominante e promovem outras formas de bem viver. Freddo (2020) defende a criação de redes produtivas territoriais integradas, o que exige mais do que a concessão de crédito por parte do Banco da Amazônia, é necessário investir em capital humano, infraestrutura social e inovação sustentável. A atual concentração de recursos em grandes produtores contrasta com a necessidade de fortalecimento da sociobioeconomia e da bioeconomia amazônica.

Segundo Santos (2001), o desenvolvimento regional deve ser compreendido como um processo que articula "o território usado, os recursos disponíveis e as demandas da população em consonância com as dinâmicas globais". Essa perspectiva destaca que o crescimento econômico regional não pode se restringir à expansão produtiva, mas deve incorporar estratégias inclusivas que promovam equidade social e sustentabilidade ambiental. No entanto, no contexto brasileiro, a formulação de políticas para a promoção do desenvolvimento regional ganhou destaque a partir da década de 1960, com a criação de instituições e instrumentos específicos, como as Superintendências de Desenvolvimento (Sudam e Sudene). Mais recentemente, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) reafirma esse compromisso, buscando reduzir as disparidades regionais por meio da coesão social, econômica e territorial. A PNDR, segundo o Ministério da Integração Nacional (2020), tem como objetivo



principal "promover a equidade no acesso a oportunidades econômicas e sociais, fortalecendo as bases para um desenvolvimento sustentável e integrado".

Na Amazônia, os instrumentos da PNDR, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e os Incentivos Fiscais (IFs), desempenham papel crucial. Esses mecanismos proporcionam condições favoráveis para a instalação e modernização de empreendimentos na região, incentivando o crescimento econômico, a geração de empregos e a circulação de renda. Esse processo, ao se repetir, pode desencadear um ciclo virtuoso, promovendo o desenvolvimento econômico e melhorando a qualidade de vida da população.

Contudo, é fundamental problematizar o alcance dessas políticas. Segundo Keynes (1936), o estímulo à demanda agregada é essencial para o crescimento econômico, mas, como ressalta Mangabeira Unger (2009), o desenvolvimento sustentável exige reformas institucionais que integrem os aspectos produtivos, sociais e ambientais.

Assim, é necessário questionar se os instrumentos de financiamento e incentivos fiscais na Amazônia têm promovido uma economia diversificada e sustentável ou se permanecem presos a um modelo extrativista e concentrador.

Para Freddo (2020), o desafio do desenvolvimento regional está em "superar a lógica de subsídios dispersos e criar redes econômicas locais que articulem cadeias produtivas regionais com as demandas globais". Essa visão aponta para a necessidade de um planejamento estratégico que potencialize os recursos regionais, respeitando as especificidades locais e integrando as populações e comunidades tradicionais nos processos produtivos.

Além disso, Santos (2001) alerta que o território não é apenas um suporte físico para atividades econômicas, mas um espaço vivo, carregado de dinâmicas sociais e culturais. O desenvolvimento regional, para ser efetivo, deve considerar essa dimensão humanista e territorial, evitando projetos que desconsiderem as populações e comunidades locais.

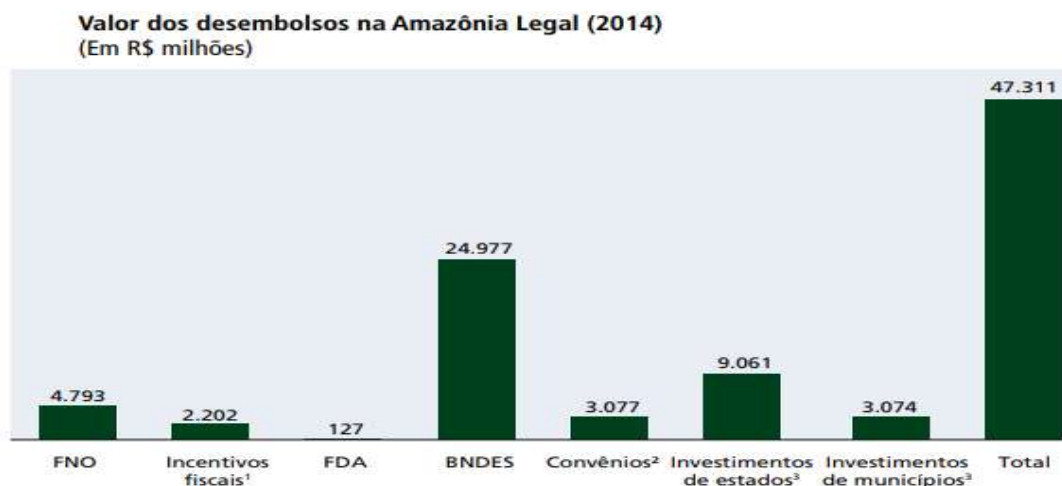
Nesse cenário, o Banco da Amazônia desponta como um dos principais agentes da política de desenvolvimento regional na Amazônia Legal. Por meio da gestão de instrumentos como o FNO, FDA e IFs, a instituição não apenas fomenta a economia local, mas também pode desempenhar um papel transformador ao incorporar critérios de sustentabilidade e inclusão social em sua estratégia de financiamento.

Entretanto, a eficácia dessas ações depende de um alinhamento estratégico entre os objetivos institucionais e as demandas regionais. Como aponta Freddo (2020), "a atuação dos bancos regionais deve ir além da concessão de crédito, promovendo a formação de capital humano e social para a sustentabilidade dos empreendimentos financiados".



Na figura a seguir veremos, em milhões, os números dos gastos em 2014 de alguns desses instrumentos da política de desenvolvimento.

Figura 1



Fonte: Brasil (2015c); Banco da Amazônia (2015); Sudam (2016a); dados do Portal da Transparência, disponível em: <goo.gl/pxYnKU>; estatísticas por região, estado e porte da empresa do BNDES, disponível em: <goo.gl/a4Vp3O>; e contas anuais do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração do autor.

Notas: ¹ Previsão dos gastos tributários pela Receita Federal do Brasil (RFB).

² Valor liberado com fim da vigência em 2014.

³ Investimentos na rubrica despesas orçamentárias pagas no Finanças do Brasil (Finbra) 2014.

3.1. O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Seu Papel no Desenvolvimento Regional

O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) constitui-se como a principal fonte de recursos financeiros para o crédito de fomento na Região Norte, desempenhando papel estratégico na execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Instituído pela Constituição de 1988 (art. 159, inciso I, alínea “c”) e regulamentado pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, o FNO opera sob a gestão do Banco da Amazônia, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social da região. Essa iniciativa busca alinhar os financiamentos às diretrizes do Plano Regional de Desenvolvimento, contribuindo para a redução da pobreza e das desigualdades regionais.

O FNO prioriza o financiamento de investimentos de longo prazo, podendo complementar o capital de giro ou custeio, o que o torna essencial para setores produtivos como agropecuária, indústria, agroindústria, turismo, comércio, serviços, cultura e infraestrutura. Sua abrangência reflete o esforço federal para diversificar a base econômica da região, historicamente dependente de atividades extrativistas, em direção a um modelo mais integrado e sustentável.



A relevância do FNO no contexto do desenvolvimento regional pode ser discutida à luz de teorias econômicas clássicas e contemporâneas. Keynes (1936), por exemplo, destaca a importância do investimento público em momentos de insuficiência de demanda agregada, afirmando que "a longo prazo estamos todos mortos", em defesa de intervenções imediatas que promovam a recuperação econômica e o bem-estar social. No caso do FNO, os recursos aplicados funcionam como um estímulo à atividade produtiva regional, criando um ciclo de crescimento econômico e geração de renda.

Milton Santos (2001), por sua vez, ressalta que o desenvolvimento regional deve considerar as especificidades do território e de sua população. O autor afirma que "o território usado reflete o processo histórico e social que molda o espaço", destacando a necessidade de políticas que contemplem a inclusão das populações e comunidades locais e a sustentabilidade ambiental. Essa perspectiva é particularmente relevante na Amazônia, onde as pressões por crescimento econômico muitas vezes conflitam com a preservação ambiental e os direitos das comunidades e populações tradicionais.

Daniela Freddo (2020) complementa esse raciocínio ao enfatizar que "os fundos constitucionais precisam ser mais do que mecanismos de crédito; eles devem atuar como catalisadores para redes produtivas regionais, integrando os pequenos produtores ao mercado global sem perder de vista a sustentabilidade local". Essa abordagem aponta para a necessidade de uma gestão estratégica do FNO, que vá além do financiamento convencional e promova a transformação estrutural da economia regional.

O desempenho do FNO no período entre 1994 e 2004 é um exemplo das suas potencialidades e limitações. Durante esse intervalo, o fundo conseguiu aplicar recursos superiores aos repasses anuais do Tesouro Nacional em seis anos, o que demonstra sua capacidade de alavancar o crédito produtivo. Em 2004, por exemplo, o FNO contou com R\$ 1,7 bilhão em recursos disponíveis, tendo aplicado R\$ 1,3 bilhão, equivalente a 77% dos recursos efetivamente disponíveis. No entanto, em 2005, a disponibilidade de R\$ 938,4 milhões para empréstimos indicava uma possível insuficiência diante do crescimento da demanda.

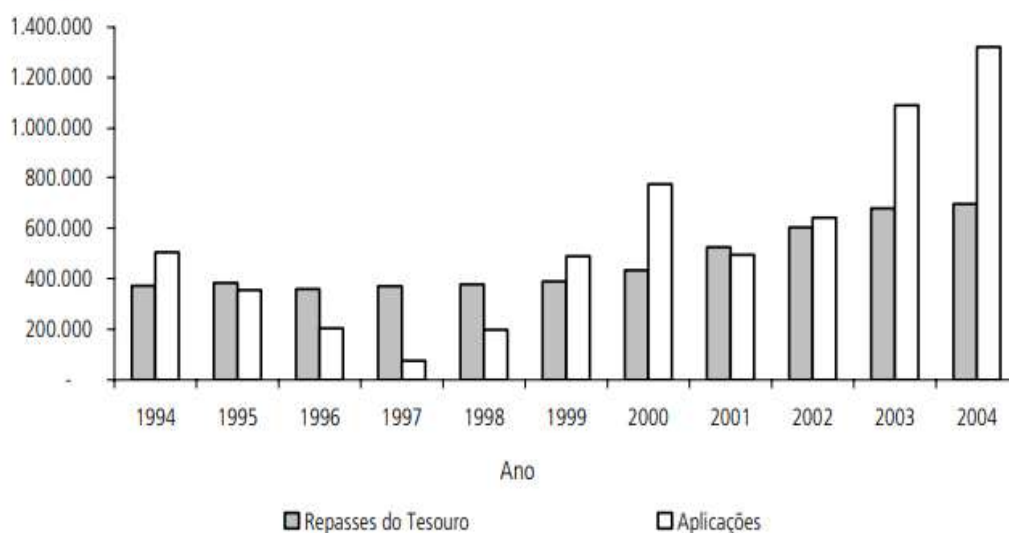
Essa discrepância levanta questões sobre a sustentabilidade do modelo de financiamento e a necessidade de diversificação das fontes de recursos do FNO. Como observa Mangabeira Unger (2009), "uma política de desenvolvimento regional precisa combinar eficiência econômica com justiça social, garantindo que os benefícios do crescimento sejam distribuídos de maneira equitativa". Isso exige uma maior articulação entre as instâncias governamentais e os agentes locais, além de uma avaliação contínua do impacto dos investimentos.



Figura II

Repasses anuais do Tesouro Nacional e aplicações do FNO (1994-2004)

(Em R\$ mil)



Fonte: IPEA – Texto Para Discussão (2006)

Observando indicadores básicos do FNO para os estados da Região Norte, pode-se ver, de imediato, na tabela I, que metade dos recursos liberados pelo FNO até dezembro de 2004 foi para o Estado do Pará. Esse dado mostra que os empréstimos do FNO para os estados são mais concentrados, mas essa concentração era de certa forma esperada, visto que o Pará aglomera 48% da população residente da Região Norte. Quando os empréstimos foram corrigidos pelo critério per capita, o estado que se destacou na obtenção de recursos do FNO foi Tocantins, que, com o Acre, é o estado de menor Produto Interno Bruto (PIB) per capita da Região Norte.

O Estado do Tocantins, por sua vez, tem um saldo per capita dos empréstimos efetuados pelo FNO quase o dobro do valor observado para Roraima, que é o estado com o segundo maior saldo per capita do FNO. A explicação para isso está na presença da produção agrícola. Na tabela a seguir, observa-se a relação entre o PIB per capita de 1990 e o saldo dos empréstimos do FNO em 2004 para identificar se houve uma liberação per capita maior ao longo dos anos 1990 para aqueles estados que eram mais pobres no início da década. No entanto, essa relação não se confirma.

Conforme se percebe na tabela, o Estado do Acre – que tinha um PIB per capita apenas superior ao de Tocantins em 1990 – recebeu ao longo dos anos 1990 menos recursos do FNO (per capita) que o Pará, Rondônia e Roraima. Quando se observa a distribuição dos recursos



dos empréstimos intra-regional, o FNO pode estar contribuindo para a redução das desigualdades regionais à custa do aumento das desigualdades intra-regionais.

Tabela I

Saldo FNO e PIB *per capita* dos estados da Região Norte

Estado	População (2000)	Saldo FNO (2004)	Saldo FNO <i>per capita</i> (2004)	PIB <i>per capita</i> 1990 (em R\$ de 2000)
Acre	557.526	198.108.000	355,33	2.790,23
Amazonas	2.812.557	505.894.000	179,87	7.268,31
Amapá	477.032	144.847.000	303,64	4.666,00
Pará	6.192.307	2.935.616.000	474,07	3.494,91
Rondônia	1.379.787	691.475.000	501,15	3.610,38
Roraima	324.397	211.489.000	651,94	4.294,66
Tocantins	1.157.098	1.429.333.000	1.235,27	1.449,80
Total	12.900.704	6.116.762.000	474,14	-

Fonte: Brasil (vários anos a, b e c) e IBGE (2000).

Elaboração dos autores.

O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) é um instrumento vital para a promoção do desenvolvimento econômico na Região Norte do Brasil. Contudo, sua operacionalização apresenta disparidades que limitam seu potencial de reduzir desigualdades regionais, evidenciando a necessidade de ajustes em seus critérios de alocação e modelos de gestão.

As liberações do FNO não apresentam correlação clara com indicadores socioeconômicos, como Produto Interno Bruto (PIB) per capita ou Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Esse fato sugere que as liberações são majoritariamente direcionadas pela demanda, em vez de seguirem critérios pré-definidos para a redução das desigualdades regionais. Segundo Milton Santos (2001), “o uso desigual do território pelo capital reflete um desequilíbrio estrutural, onde as políticas públicas muitas vezes reforçam desigualdades preexistentes, em vez de mitigá-las”.

Isso aponta para a necessidade de uma redefinição estratégica que leve em consideração as especificidades territoriais e as vulnerabilidades locais. Embora o Tocantins, o estado mais pobre da região, demonstre uma relação inversa entre riqueza e saldo de empréstimos, essa exceção não invalida a regra geral de que os recursos são destinados, em grande parte, às áreas de maior dinamismo econômico.

Além disso, a taxa de inadimplência do FNO é um reflexo dos modelos de gestão de risco adotados ao longo dos anos. No final de 2004, a inadimplência geral era de 22,8%, mas caiu para 7,8% nas operações realizadas após 1998, quando o modelo de risco compartilhado



foi implementado. Para Karl Marx, “o sistema financeiro reflete as contradições do capital, onde a busca pelo lucro pode, muitas vezes, entrar em conflito com o objetivo de atender às necessidades sociais”. Esse conflito é evidente no modelo anterior a 1998, quando a totalidade do risco era assumida pelo Banco da Amazônia, resultando em falhas na análise de crédito e concessão de empréstimos.

John Maynard Keynes (1936) também enfatizou a importância de mitigar riscos financeiros para garantir a estabilidade e a eficácia dos investimentos. Ele afirma que “a confiança do investidor está diretamente ligada à capacidade das instituições financeiras de administrar riscos e garantir retornos sustentáveis”. Portanto, o modelo de risco compartilhado apresenta-se como uma solução viável para aumentar a segurança financeira e reduzir a inadimplência.

Os desembolsos do FNO em 2014 demonstram uma concentração de recursos em setores específicos, como agropecuária, indústria e comércio. O Programa Amazônia Sustentável destinou R\$ 1,7 bilhão ao setor agropecuário, com foco em estados como Tocantins, Rondônia e Pará. Embora os pequenos produtores ("pronafricanos") tenham realizado um elevado número de contratações, os valores contratados concentram-se majoritariamente em grandes produtores.

Para Daniela Freddo (2020), “a concentração de recursos em setores ou regiões específicas pode aprofundar desigualdades ao privilegiar estruturas econômicas preexistentes”. Por outro lado, os setores de comércio e serviços, embora fundamentais para a sustentação das cidades amazônicas, apresentam pouco efeito multiplicador e menor volume de contratações. Essa dinâmica evidencia a necessidade de diversificação dos investimentos para incluir segmentos com maior potencial de transformação socioeconômica.

O Banco da Amazônia enfrenta o desafio de equilibrar a inclusão das populações mais vulneráveis com a garantia de segurança financeira. Roberto Mangabeira Unger (2009) defende que “a verdadeira política de desenvolvimento deve combinar inovação produtiva com distribuição equitativa de oportunidades”. Esse princípio pode orientar a reformulação das diretrizes do FNO, promovendo uma distribuição mais equilibrada dos recursos entre pequenos e grandes produtores, bem como entre diferentes setores e territórios.

Uma solução seria a adoção de critérios que priorizem regiões e setores com maior vulnerabilidade socioeconômica, ao mesmo tempo que incentivem práticas sustentáveis e inovadoras, além de antepor comunidades e populações tradicionais. A integração entre diferentes programas de financiamento também poderia aumentar o impacto positivo das



liberações, garantindo que as políticas públicas alcancem as populações que mais necessitam de apoio.

O FNO possui um potencial transformador, mas sua eficácia depende de ajustes que considerem as especificidades territoriais e setoriais. Uma gestão mais integrada e estratégica pode garantir que os recursos do fundo não apenas atendam à demanda, mas também contribuam para a redução das desigualdades regionais e para a promoção de um desenvolvimento verdadeiramente inclusivo e sustentável.

4. O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)

O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) foi concebido como um instrumento financeiro de natureza contábil, direcionado ao financiamento de projetos privados nos estados da Amazônia Legal. Seu objetivo principal é fomentar o crescimento econômico por meio da consolidação de investimentos permanentes, contribuindo para a ampliação da capacidade produtiva e, conseqüentemente, para a geração de emprego, renda e arrecadação de impostos. Criado pela Medida Provisória nº 2157-5, de 24 de agosto de 2001 e regulamentado pelos Decretos nº 4.254/2002 e nº 7.839/2012, o FDA prioriza empreendimentos que promovam implantação, ampliação, modernização e diversificação da economia regional.

Entretanto, a operacionalização do FDA enfrenta desafios significativos. Segundo dados de 2014, embora tivesse um orçamento de R\$ 1,39 bilhão, apenas R\$ 127 milhões foram efetivamente desembolsados, demonstrando uma subutilização notória. Essa discrepância é atribuída, em grande parte, a mudanças legislativas que aumentaram os riscos para os agentes operadores e tornaram o fundo menos atraente, especialmente quando comparado a alternativas mais acessíveis, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO).

Milton Santos, ao discutir o papel das políticas de desenvolvimento regional, afirma que "os instrumentos de desenvolvimento devem dialogar com as especificidades locais, reconhecendo os desafios históricos e estruturais que perpetuam a exclusão econômica e social" (SANTOS, 1996, p. 102). Nesse contexto, o FDA, ao não delimitar seu público-alvo de maneira eficiente, compete diretamente com o FNO, dificultando sua funcionalidade como um mecanismo estratégico.

Além disso, o FDA exige que os beneficiários apresentem recursos próprios equivalentes a 20% do investimento total, uma barreira significativa para muitas empresas da região, especialmente em um cenário de baixa liquidez. Karl Marx (1983) argumenta que "os mecanismos de financiamento devem ser estruturados de forma a democratizar o acesso ao capital produtivo, caso contrário, perpetuarão as desigualdades inerentes ao sistema capitalista".



Essa observação é pertinente ao FDA, cujas condições restritivas favorecem grandes corporações em detrimento de atores menores, como pequenas e médias empresas.

O foco predominante do FDA até 2012 no setor energético – com investimentos em linhas de transmissão, hidrelétricas e pequenas centrais elétricas (PCHs) – reflete uma estratégia que, embora relevante, não abrange suficientemente a diversidade de setores produtivos da região. John Maynard Keynes, em sua obra *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, destaca a importância de investimentos que "promovam o pleno emprego e estimulem o consumo interno, criando uma base sólida para o crescimento sustentável" (KEYNES, 1982, p. 215).

A priorização de setores como infraestrutura e inovação tecnológica, conforme delineado pela legislação do FDA, é positiva, mas insuficiente para atender às demandas mais amplas da economia amazônica, como o fortalecimento da bioeconomia e o estímulo à economia criativa, visto que uma das principais lacunas do FDA é a falta de articulação com políticas integradas de desenvolvimento regional.

Leonardo Boff (2003), ao discutir a interdependência entre economia e sustentabilidade, enfatiza que "o verdadeiro desenvolvimento requer um equilíbrio entre crescimento econômico e preservação ambiental, com foco no bem-estar das populações locais". Essa abordagem é especialmente relevante para a Amazônia Legal, cuja riqueza natural oferece um potencial único para iniciativas que combinam inovação e sustentabilidade.

Para tornar o FDA mais efetivo, recomenda-se:

- **Redefinição do Público-Alvo:** Delimitar o acesso do FDA a grandes empresas, permitindo que o FNO continue atendendo às pequenas e médias empresas.
- **Flexibilização das Exigências:** Reduzir a exigência de 20% de recursos próprios para projetos de menor escala ou setores estratégicos, ampliando a inclusão de beneficiários.
- **Fortalecimento Institucional:** Promover maior integração com a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e com iniciativas como o Plano Amazônia Sustentável (PAS).
- **Diversificação Setorial:** Ampliar os setores atendidos, priorizando atividades com alto potencial multiplicador, como bioeconomia, turismo sustentável e economia criativa.

O FDA possui um papel estratégico no desenvolvimento da Amazônia Legal, mas enfrenta desafios significativos que limitam sua eficácia. Para maximizar seu impacto, é necessário revisar suas diretrizes e operacionalização, alinhando-o às necessidades específicas da região e integrando-o a políticas mais amplas de desenvolvimento sustentável. Somente



assim será possível transformar o FDA em um verdadeiro motor de crescimento inclusivo e sustentável para a Amazônia Legal.

5. Incentivos Fiscais na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Os incentivos fiscais, como parte dos instrumentos explícitos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), são classificados como gastos tributários, segundo a nomenclatura da Receita Federal do Brasil (RFB). Esses incentivos são aprovados pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) para setores prioritários, com foco em projetos de implantação, diversificação, ampliação e modernização. A principal modalidade é a redução fixa de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ). Após a aprovação pela Sudam, as empresas devem se dirigir à RFB para o reconhecimento do benefício.

Em 2014, as estimativas da RFB apontaram gastos tributários de R\$ 2,202 bilhões em incentivos fiscais. De acordo com a Sudam (2016), foram concedidos 238 incentivos naquele ano, com maior concentração no Amazonas (110) e no Mato Grosso (81). Historicamente, os setores mais beneficiados são os de eletroeletrônicos e microeletrônicos, representados pelo Polo Industrial de Manaus (PIM). Contudo, a participação relativa da indústria de alimentos e bebidas, sobretudo ligada à produção de grãos no Mato Grosso, tem aumentado nos últimos anos.

Além disso, projetos de infraestrutura, principalmente no setor energético, também têm recebido incentivos fiscais. Assim como no Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), os incentivos fiscais são guiados pela demanda, com foco mais acentuado na demanda industrial. Um aspecto positivo destacado é o crescimento dos pleitos relacionados à modernização de empresas, que agora competem em importância com os pleitos para implantação. Esse fenômeno pode indicar uma transição para um segundo estágio de maturidade do instrumento, com maior atenção às empresas já instaladas e à modernização tecnológica, alinhando-se a estratégias de desenvolvimento sustentado.

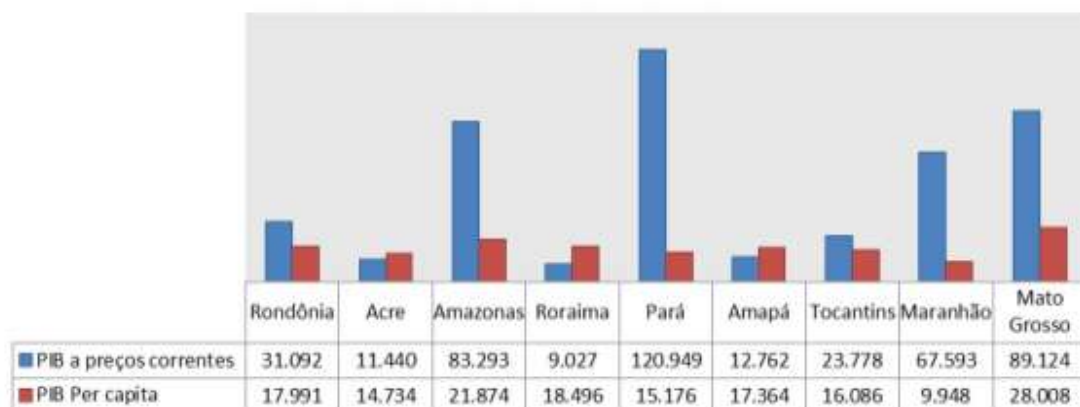
5.1. Desafios do Desenvolvimento Regional

O gráfico abaixo mostra o desafio atual na esfera econômica, onde se tem dividida a arrecadação de renda na Amazônia, visto que no texto acima são implementadas nas economias vários tipos de incentivos para o desenvolvimento e fortalecimento da economia amazônica, tendo em vista as dificuldades de repasse de orçamento para as principais áreas da política do bem estar social. No gráfico abaixo, vê-se que, apesar de alguns estados da região norte terem



um PIB relativamente significativo, este não é sinônimo de desenvolvimento e muito menos de bem estar social, tendo em vista que arrecadação desses estados são relativamente consistentes. Por isso, é de suma importância a distribuição desses recursos principalmente para as camadas da sociedade mais básicas como saúde e educação.

Gráfico 1:



Fonte: PIB dos municípios do IBGE (2015)

A análise da arrecadação de renda e da distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) na Amazônia Legal revela disparidades econômicas profundas. Em 2013, o PIB da região alcançou R\$ 449 bilhões, com aumento relativo de sua participação no cenário nacional. Contudo, estados como Pará, Maranhão e Amazonas apresentam PIBs significativos, mas baixos PIBs per capita, refletindo a desigualdade na distribuição de renda.

O caso do Maranhão é particularmente emblemático: apesar de possuir uma economia robusta, ocupa a última posição em termos de distribuição de renda per capita. Em contrapartida, estados menores como Roraima, Amapá e Acre apresentam PIB per capita elevado devido à menor densidade populacional, embora suas economias sejam pequenas.

Essas discrepâncias reforçam a complexidade dos desafios enfrentados na região, que incluem questões ambientais, sociais, geográficas e econômicas. Keynes (1982), ao discutir os fatores que impulsionam o desenvolvimento econômico, enfatiza a importância do investimento público para corrigir desequilíbrios estruturais e fomentar o pleno emprego. Nesse contexto, a redistribuição de recursos e a priorização de investimentos em saúde, educação e infraestrutura social são fundamentais para que o crescimento econômico seja transformado em desenvolvimento humano.



Os incentivos fiscais desempenham um papel fundamental no estímulo ao crescimento econômico da Amazônia Legal. No entanto, é crucial analisar se esses instrumentos atendem efetivamente aos princípios de justiça social e sustentabilidade. Milton Santos (1996) argumenta que "o desenvolvimento não pode ser reduzido à mera expansão econômica; ele precisa ser territorialmente integrado e socialmente justo". Nesse sentido, a concentração dos benefícios fiscais em setores industriais específicos, como o eletroeletrônico e agroindustrial, pode acentuar desigualdades regionais e limitar os impactos positivos nas populações mais vulneráveis, afetando ainda mais comunidades tradicionais como quilombolas, indígenas e ribeirinhas na Amazônia.

Outro ponto crítico é o desafio de equilibrar crescimento econômico e justiça distributiva. Segundo Amartya Sen (2000), "o verdadeiro desenvolvimento deve ser avaliado pelo aumento das liberdades substantivas, como acesso à saúde, educação e qualidade de vida". No contexto amazônico, embora os incentivos fiscais promovam ganhos econômicos, ainda há lacunas significativas na distribuição de renda e no acesso a serviços básicos, como saúde e educação.

6. Resultados

Os dados demonstram que o Banco da Amazônia ampliou sua capacidade de crédito por meio do FNO, tendo papel relevante na diversificação produtiva e na expansão da infraestrutura regional. O FDA, embora com orçamento considerável, apresentou baixa execução financeira, revelando entraves normativos. Os incentivos fiscais, por sua vez, concentram-se em setores específicos, como eletroeletrônicos e agroindústria, com pouco alcance às economias locais de base comunitária.

Além disso, observou-se que os estados mais populosos, como o Pará, concentram a maior parte dos recursos, enquanto estados como Acre e Roraima enfrentam restrições no acesso ao crédito. A inadimplência caiu significativamente após 1998, com a adoção do modelo de risco compartilhado, o que aponta para o potencial de aperfeiçoamento institucional. Apesar dos avanços, persistem desequilíbrios estruturais na distribuição dos recursos.

A análise mostra que os critérios de alocação ainda não priorizam suficientemente as populações mais vulneráveis, como povos indígenas e comunidades tradicionais. Segundo Santos (2001), o território deve ser entendido como espaço social e culturalmente construído, e, nesse sentido, políticas financeiras devem ser sensíveis às especificidades locais.

Freddo (2020) defende a criação de redes produtivas territoriais integradas, o que exige do Banco da Amazônia mais que concessão de crédito, é necessário investir na formação de capital humano, infraestrutura social e inovação sustentável.



A atual concentração de recursos em grandes produtores contrasta com a necessidade de fortalecimento da economia sociobioeconômica e da bioeconomia amazônica. Por isso, são necessárias algumas propostas de aprimoramento por exemplo:

1. Redefinir critérios de alocação de recursos, priorizando territórios com menor IDH e maior presença de comunidades e populações tradicionais.
2. Ampliar a integração entre os instrumentos da PNDR, com foco no desenvolvimento endógeno e sustentável.
3. Flexibilizar exigências de contrapartida para pequenos e médios empreendedores, especialmente no FDA.
4. Criar linhas específicas de crédito voltadas à bioeconomia, à sociobioeconomia, ao extrativismo sustentável, às populações e comunidades locais e à economia criativa.
5. Estabelecer indicadores de impacto socioambiental como critério de avaliação para concessão de financiamento.

7. Considerações Finais

O Banco da Amazônia desempenha um papel crucial como agente financeiro e articulador de políticas de desenvolvimento na Amazônia Legal, promovendo investimentos por meio de instrumentos como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e os Incentivos Fiscais. Apesar de avanços significativos na geração de emprego, renda e crescimento econômico, o estudo revelou limitações estruturais e operacionais que ainda persistem, como a concentração de recursos em grandes projetos e setores específicos, a exclusão de comunidades e povos tradicionais e as dificuldades na implementação de critérios de sustentabilidade.

Autores como Milton Santos (2001) e Freddo (2020) apontam para a necessidade de alinhar o crescimento econômico à inclusão social e à sustentabilidade ambiental. Embora os instrumentos analisados tenham gerado impactos positivos em termos econômicos, ainda há desafios no que se refere à redução das desigualdades regionais e à promoção de uma economia diversificada e sustentável. Como observa Keynes (1936), "o desenvolvimento econômico deve ser guiado por políticas que priorizem a estabilidade social e o bem-estar da população, não apenas o crescimento do capital".

Portanto, é imperativo que o Banco da Amazônia reforce sua estratégia para atender às demandas das populações mais vulneráveis, especialmente em áreas rurais e urbanas periféricas. Além disso, é essencial promover maior articulação entre os diversos instrumentos



da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com foco na valorização das potencialidades endógenas da região. Assim, será possível transformar a riqueza natural e cultural da Amazônia em benefícios concretos para seus habitantes, garantindo que o desenvolvimento econômico caminhe lado a lado com a justiça social e a preservação ambiental.



Referências.

BANCO DA AMAZÔNIA. **Relatórios de atividades FNO 2004. Belém:** Banco da Amazônia, 2005.

BANCO DA AMAZÔNIA. **Relatórios de atividades FNO 2014. Belém:** Banco da Amazônia, 2015.

BARONE, João. **1942: o Brasil e sua guerra quase desconhecida.** São Paulo: Globo, 1996.
BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BECKER, B. Amazônia: **Geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.** INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Contas Nacionais: Contas Regionais 2012. Rio de Janeiro, 2014. 55. p.

BECKER, Bertha K. **Geopolítica da Amazônia.** Estudos Avançados, v. 19, n. 53, p.71-86, 2004.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.451, de 9 de julho de 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 8 jan. 2025.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08 jan. 2025.

DENZIN, Norman K. **The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods.** New York: Aldine Transaction, 2017.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa.** Porto Alegre: Artmed, 2009.
FREDDO, Daniela. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: Desafios e Perspectivas.** São Paulo: Atlas, 2020.

FREDDO, Daniela. **Políticas públicas e desenvolvimento regional: uma análise dos incentivos fiscais no Brasil.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

FUNDO AMAZÔNIA. **Relatório de atividades 2015. Brasília:** Fundo Amazônia, 2016.

HÉBETTE, Jean. **Amazônia: mitos e paradoxos do desenvolvimento.** Belém: UFPA, 2004.
IBGE. PIB da Amazônia legal, 2015.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** São Paulo: Nova Cultural, 1982.

MANGABEIRA UNGER, Roberto. **O Destino da América Latina: Entre o Passado e o Futuro.** São Paulo: Boitempo, 2009.



MARX, Karl. O capital: **crítica da economia política**. Livro I. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas)

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Governo Federal, 2020.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **Por Uma Outra Globalização: Do Pensamento Único à Consciência Universal**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
SILVA, S. A. **A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI**. Brasília: IPEA, nov. 2015 (Texto para Discussão, n. 2150).

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (Sudam). Relatório de gestão: 2016b. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br>. Acesso em: 08 jan. 2025.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015.