



A GOVERNANÇA DOS PLANOS MACRORREGIONAIS E O BALANÇO DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO) PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA AMAZÔNIA

**THE GOVERNANCE OF MACROREGIONAL PLANS AND
THE BALANCE OF THE NORTHERN CONSTITUTIONAL
FINANCING FUND (FNO) FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT
IN THE AMAZON**

A GOVERNANÇA DOS PLANOS MACRORREGIONAIS E O BALANÇO DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO) PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA AMAZÔNIA

THE GOVERNANCE OF MACROREGIONAL PLANS AND THE BALANCE OF THE NORTHERN CONSTITUTIONAL FINANCING FUND (FNO) FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE AMAZON

Rafael Gonçalves Gumiero¹

Recebimento: 31/08/2024
Aceite: 13/05/2025

¹ Doutor em Ciência Política (UFSCar).
Professor da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará.
Marabá, PA – Brasil.
E-mail: gumiero84@gmail.com

RESUMO

O aumento do desmatamento e a expansão das atividades agropecuárias na Amazônia a partir de 2016, demandou esforços do governo federal para implementação de planos, programas e linhas de financiamento específicos que dialogam com o desenvolvimento sustentável. Diante desse quadro, o objetivo deste artigo é cotejar quais foram as medidas propostas pelo governo federal no período de 2017 a 2022 para o desenvolvimento sustentável na Amazônia, e identificar no principal instrumento para concessão de crédito para o desenvolvimento regional da Amazônia, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), os programas e as linhas de crédito para o financiamento de projetos e atividades para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. A partir da apreciação dos dados do FNO, os programas FNO Amazônia Sustentável e FNO PRONAF mobilizaram maior volume de recursos financeiros, especificamente no primeiro caso para a produção da soja e complementos de maquinário para a produção em larga escala, e no segundo caso preponderou investimentos em culturas diversificadas endógenas ao bioma amazônico, como o açaí, cacau, mandioca e dendê. Apurou-se que apesar do contraponto desempenhado pelo FNO-PRONAF em atividades agrícolas que conciliam o manejo com a sustentabilidade ambiental, há concentração de recursos em *commodities*, como o caso da soja, que pode ser posicionado como um vetor para expandir o processo produtivo em detrimento do desmatamento, proporcionando desequilíbrios no meio ambiente latentes na Amazônia.

Palavras-chave: Amazônia; PRONAF; FNO; desmatamento; soja.

ABSTRACT

The increase in deforestation and the expansion of agricultural activities in the Amazon since 2016 has required efforts by the federal government to implement specific plans, programs, and lines of financing that are in line with sustainable development. Given this scenario, the objective of this paper is to compare the measures proposed by the federal government in the period from 2017 to 2022 for sustainable development in the Amazon, and to identify, in the main instrument for granting credit for regional development in the Amazon, the Northern Constitutional Financing Fund (FNO), the programs and lines of credit for financing projects and activities for the sustainable development of the Amazon. Based on the analysis of FNO data, the FNO-Sustainable Amazon and FNO-PRONAF programs mobilized the largest volume of financial resources, specifically in the first case for the production of soy and machinery complements for large-scale production, and in the second case, investments in diversified crops endogenous to the Amazon biome, such as açaí, cocoa, cassava, and oil palm, predominated. It was found that despite the counterpoint played by FNO-PRONAF in agricultural activities that reconcile management with environmental sustainability, there is a concentration of resources in commodities, such as soy, which can be positioned as a vector to expand the production process to the detriment of deforestation, causing latent environmental imbalances in Amazon.

Keywords: Amazon; PRONAF; FNO; deforestation; soy.

INTRODUÇÃO

A política regional para a Amazônia possui uma longa trajetória que pode ser sintetizada pela agenda posicionada pelas instituições de desenvolvimento regional e pelos seus respectivos instrumentos, que dentre deles os instrumentos de financiamento possuem estratégia fundamental na implementação das ações previstas em documentos institucionais. Esses diferentes momentos históricos das políticas de desenvolvimento regional perpassam pela criação da Superintendência de Valorização Econômica para a Amazônia (SPVEA) em 1953, se estendendo até atualmente pelo Plano de Desenvolvimento Regional da Amazônia 2024-2027 (PRDA). Dentre esses momentos, a problemática das desigualdades regionais foi tratada por diferentes temas na agenda de políticas públicas. Pode ser posicionada a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1967, como um momento em que a principal chave para o desenvolvimento acionada foi a integração econômica nacional articulada pelos eixos logísticos com as demais regiões e principalmente pela institucionalização de programas e planos, em conjunto com fundos



de financiamento direcionados para setores estratégicos da economia. As desigualdades regionais na Amazônia foram inicialmente tratadas pelos programas setoriais do Polamazônia que mobilizaram investimentos setoriais em territórios com recursos naturais, denominados como vantagens comparativas para exportações, determinaram um modelo de desenvolvimento para Amazônia, no qual pode ser denominado espúrio, ao especializar os investimentos estatais em atividades econômicas primárias.

Nos anos 1990, a agenda de políticas regionais para a Amazônia incorporou como dimensão para o desenvolvimento a sustentabilidade e consequentemente a regionalização para o planejamento realizada a partir das especificidades destes zoneamentos dos territórios da Amazônia. O estudo de Becker e Egler (1996) denominado de “Detalhamento da metodologia para execução do zoneamento ecológico-econômico pelos estados da Amazônia Legal”, produzido em 1996, propôs uma regionalização de áreas que constituída por unidades territoriais básicas para seleção da Zonas Ecológicas Econômicas (ZEEs), determinadas pelo diagnóstico do bioma da área selecionada equacionada pela interação sociedade e natureza.

A determinação das unidades territoriais básicas foi formada pelos atributos ambientais e pelos vínculos dinâmicos que a articulam com uma rede integrada de outras unidades territoriais. As ZEEs foram classificadas de acordo com uma tipologia formada pelas bacias hidrográficas, municípios, unidades de paisagem e regiões geoeconômicas. A importância do zoneamento foi direcionada para um instrumento para o desenvolvimento sustentável, no qual previu a definição de ZEE pelos Sistemas de Informações Geográficas (SIG), proporcionado pelo estabelecimento de relações espaciais com as informações temáticas georreferenciadas (Becker e Egler, 1996).

A partir dos anos 2003, no governo Luís Inácio Lula da Silva, a agenda das desigualdades regionais foi posicionada no Ministério de Integração Nacional (MI), no Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), no Ministério do Meio Ambiente (MMA) e no Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), compreendendo essas desigualdades na escala territorial, e por conta da complexidade ao identificar os gradientes das assimetrias territoriais houve um esforço de coalizão dos respectivos ministérios em formular propostas de diagnósticos e prognósticos para políticas públicas. A dimensão da sustentabilidade passou a ser aderida no arcabouço das políticas regionais, seja pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), pelo Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, pelo Plano

Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDTRS), e pelo Plano da Amazônia Sustentável (PAS), dentre outras escalas de planejamento, principalmente no que se referem às escalas mesorregional e sub-regional dos territórios.

O reposicionamento da prioridade das políticas públicas foram referendadas pela dimensão do desenvolvimento sustentável para o meio ambiente pela centralidade dos diagnósticos e prognósticos dos territórios, porém concomitantemente a especialização produtiva em *commodities* na agricultura pelo cultivo de soja, cana-de-açúcar, a extração de minério de ferro e petróleo, absorveram os investimentos, aplicados em infraestrutura logística e energética, em detrimento dos em atividades que priorizam o manejo da produtividade sustentável na agricultura familiar.

Desse modo, a agenda de políticas regionais tende a serem centralizada pela dimensão de desenvolvimento sustentável, seja no âmbito internacional com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) ou pela Agenda 2030, e a nível nacional pela centralidade dos esforços das instituições de planejamento em formular uma política regional sustentável para a Amazônia, mas no plano territorial os investimentos estão mobilizando as atividades agropecuárias, consistindo em uma estratégia de desmatamento para ocupação da terra e findado os ciclos de reprodução das atividades primárias exportadoras. As modalidades de acumulação de capital foram ressignificadas pela financeirização do espaço pelo uso da terra pela especulação imobiliária com os loteamentos de terrenos pelas incorporadoras imobiliárias ocupando as áreas periferias nas cidades na Amazônia.

Neste íterim o objetivo deste artigo é cotejar quais foram as medidas propostas pelo governo federal no período de 2017 a 2022 para o desenvolvimento sustentável na Amazônia, e identificar no principal instrumento para concessão de crédito para o desenvolvimento regional da Amazônia, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), os programas e as linhas de crédito para o financiamento de projetos e atividades referendados pelo desenvolvimento e pela sustentabilidade da Amazônia.

O artigo está dividido além desta introdução e considerações finais em quatro tópicos. O primeiro é referente a metodologia aplicada na organização dos dados qualitativos, documentos institucionais do governo federal, e os dados quantitativos referente ao FNO, especificamente em relação a sustentabilidade ambiental. O segundo tópico cotejou a trajetória histórica que colaboram para compreender os vetores de desmatamento na Amazônia, que se propalou de forma mais aguda na última década, a partir de 2016



nas unidades federativas. O terceiro fez o balanço do retrospecto da PNDR e das políticas macrorregionais na Amazônia, analisando o reposicionamento que assumiu a sustentabilidade para o desenvolvimento. O quarto tópico apresentou o balanço dos programas e linhas de financiamento do FNO e os recursos deste fundo que foram destinados para as atividades econômicas.

AS DIMENSÕES METODOLÓGICAS DO BALANÇO DO PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA

A metodologia aplicada neste artigo buscou influência no método histórico estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), fundamentada a partir dos estudos de Raúl Prebisch, em 1949, pioneiramente debatido no artigo que ficou conhecido como o Manifesto dos Periféricos. Prebisch (2011) apontou como fundamento básico o particular uso do método histórico-estrutural dando lógica ao tipo de abordagem que se denominou estruturalismo evidenciado pelas particularidades do desenvolvimento latino-americano, ou do subdesenvolvimento, através da formação e reprodução de suas estruturas vis-à-vis à dos países desenvolvidos.

O método histórico-estrutural permitiu que o pensamento cepalino tivesse um caráter evolutivo de acordo com as transformações sucedidas na América Latina, o que formulou um poderoso repertório constituído por uma diversidade das abordagens com base na multiplicidade da problemática, econômica, sociológica, política, agregação de novos elementos atendendo às necessidades requeridas pela diferenciação dos diversos momentos históricos. Em cada momento ou fase do pensamento cepalino houve elementos centrais das respectivas análises dentre eles a complexidade que assumiu a dependência, o risco do endividamento externo, os limites ao crescimento e estagnação, a inflação estrutural e os demais condicionantes macroeconômicos (Bielschowsky, 2000).

Sob a inspiração do método histórico estruturalista da CEPAL foi escolhido o formato em dimensões de análises, formada pela Dimensão da História da Trajetória Institucional, Dimensão da Governança e a Dimensão da Economia. Essas dimensões elucidam as experiências de políticas regionais e contextualizam o estado da arte da aplicação do FNO para a região Norte.



A primeira dimensão tratada foi a da História da Trajetória Institucional, composta pelos documentos institucionais que foram embasadas as políticas regionais e a crítica da política regional pela literatura acadêmica. Neste caso, optou-se em tratar da conformação do espaço da Amazônia Oriental, em específico dando vitrine para os vetores de expansão do desmatamento, que ocorreu em 2017 até 2022, apresentando a emergência de políticas de sustentabilidade ambiental em contraponto às atividades econômicas praticadas alinhavada ao desmatamento da floresta amazônica.

Na Dimensão da Histórica da Trajetória Institucional faço reminiscência ao legado cepalino em relação a formação das estruturas econômicas e sociais nos territórios. Os autores Monteiro e Silva (2023) apresentam que a conformação do espaço na região de Carajás, no sudeste do Pará, foi resultante das migrações nordestinas em direção às terras úmidas do *hinterland* amazônico, e a expansão da fronteira agropecuária do Centro-Oeste em direção a região Norte, para ampliar a produção e ocupar os territórios. As autoras Fernandes (2023) e Becker (2010) fundamentaram que a expansão da fronteira e as migrações nos anos 1970 vieram concomitantemente com a inserção do vetor da modernização, deflagrada pelos projetos de infraestrutura logística e de geração de energia elétrica, implementados pelos programas como Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA) e pelos projetos do Polamazônia e pela prospecção e extração de minério de ferro pelo Programa Grande Carajás (PGA), criando a integração econômica com as regiões Nordeste e Centro-Oeste e impulsionando os corredores de exportação de matérias-primas.

A expansão das atividades econômicas nos anos 1970 foi sucedida pela modernização produtiva nos anos 2000. Michelotti (2019) alerta sobre os efeitos derivados da instalação de grandes projetos logísticos e de geração de energia elétrica, ao serem direcionados para o fortalecimento dos ramais produtivos de grande escala, como as *commodities* a partir dos anos 2000. Os autores Monteiro e Rodrigues (2023) fundamentam as reverberações do acelerado processo de desmatamento nos últimos em relação a perda da biodiversidade da floresta amazônica, influenciando na mudança de trajetórias sociais da população, que esteve alinhavada à biodiversidade, por intermédio da cultura produtiva do extrativismo floresta e da agricultura familiar.

Portanto, os referidos autores foram posicionados na Dimensão da História da Trajetória Institucional como baliza crítica em relação os efeitos da modernização produtiva, seja por conta dos grandes projetos de infraestrutura logística ou pela expansão e modernização da fronteira agropecuária, resultando na mudança da paisagem do bioma amazônico e nas relações econômicas e sociais da população com a chegada da ocupação das migrações da fronteira centro sul do Brasil.

A segunda Dimensão da Governança, foi centralizado na análise dos documentos institucionais, Decreto N.º 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, o Decreto N.º 9.810/2019 e Decreto N.º 11.962/2024 da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). As políticas macrorregionais instituídas pelo Plano da Amazônia Sustentável (PAS) e pelo Plano de Desenvolvimento Regional da Amazônia (2024-2027). A análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO) foi respaldada pela averiguação do sistema de governança e dos programas de desenvolvimento sustentável consubstanciados na implementação do FNO nos territórios da Amazônia, pelos Relatório de Gestão dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte - FNO, referente aos anos de 2017 até 2022, com ênfase nas propostas de sustentabilidade ambiental para os territórios.

O balanço dos documentos referidos teve como propósito detectar na estrutura de governança da PNDR, em seu novo decreto N.º 11.962/2024, os instrumentos de implementação da política, com destaque para a Câmara de Políticas e o Núcleo de Inteligência Regional (NIR), respectivamente cumprindo as funções de espaço de deliberações das diretrizes da política e de monitoramento e avaliação da política. A estratégia da PNDR é multiescalar, por conta disso, foram posicionados o Plano Amazônia Sustentável (PAS) e o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) como fundamentais para compreensão das propostas para o desenvolvimento na região da Amazônia. A análise dos relatórios de gestão do FNO assumiu importância central para apreciar os programas que enveredaram para o tratamento da sustentabilidade ambiental, buscando enquadrar o posicionamento que os programas ocuparam a partir da agenda de políticas de sustentabilidade ambiental.

Na Dimensão da Economia a análise foi fundamentada pelos dados quantitativos de financiamento do FNO na Amazônia, obtidos pela Lei da Transparência da Informação junto ao Banco da Amazônia S.A. (BASA). Com base na apreciação realizada na Dimensão de Governança do FNO em



relação aos seus programas e com base nos eixos de prioridades estabelecidos pela PRDA, buscou calibrar com a análise da distribuição de recursos financeiros do FNO, em relação a concretização da prioridade dada aos programas em sustentabilidade ambiental. Foram priorizadas atividades econômicas de dois programas por conta dos valores dispendidos em relação aos demais, Amazônia Sustentável e o PRONAF. Foi utilizado o programa *Quantum Geographic Information System* (QGIS) para a espacialização dos dados de distribuição de recursos entre as atividades econômicas que mais receberam financiamento dos programas referidos do FNO. A espacialização destes dados permitiu avançar na argumentação sobre os efeitos gerados pela expansão ou contração das atividades econômicas do FNO na Amazônia.

VETORES DA MODERNIZAÇÃO PRODUTIVA E DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA

O principal vetor da expansão da fronteira amazônica segundo Becker (2010) foi realizado pela inserção do Brasil no sistema capitalista global, no final do século XX, caracterizado pelos interesses do capital industrial e financeiro, com mediação do Estado. As formas de ocupação da fronteira podem ser divididas segundo Becker em: a) projetos estimulados pelo Estado com o propósito de rápida integração regional, como o capital comercial especulativo de grande escala, os fazendeiros individuais, os colonos e pequenos produtores agrícolas capitalizados; b) apropriação direta do Estado vinculado à sua legitimação pela implementação de colonização oficial visando a distribuição de terra, criação de territórios para a sua gestão direta em áreas de conflitos de terras, gestão associada à empresa privada – como o caso do Programa Grande Carajás. A frente de expansão da fronteira da Amazônia permitiu ao capital financeiro a sua instalação pode ser incorporado à lógica global e fragmentação da nação neste espaço.

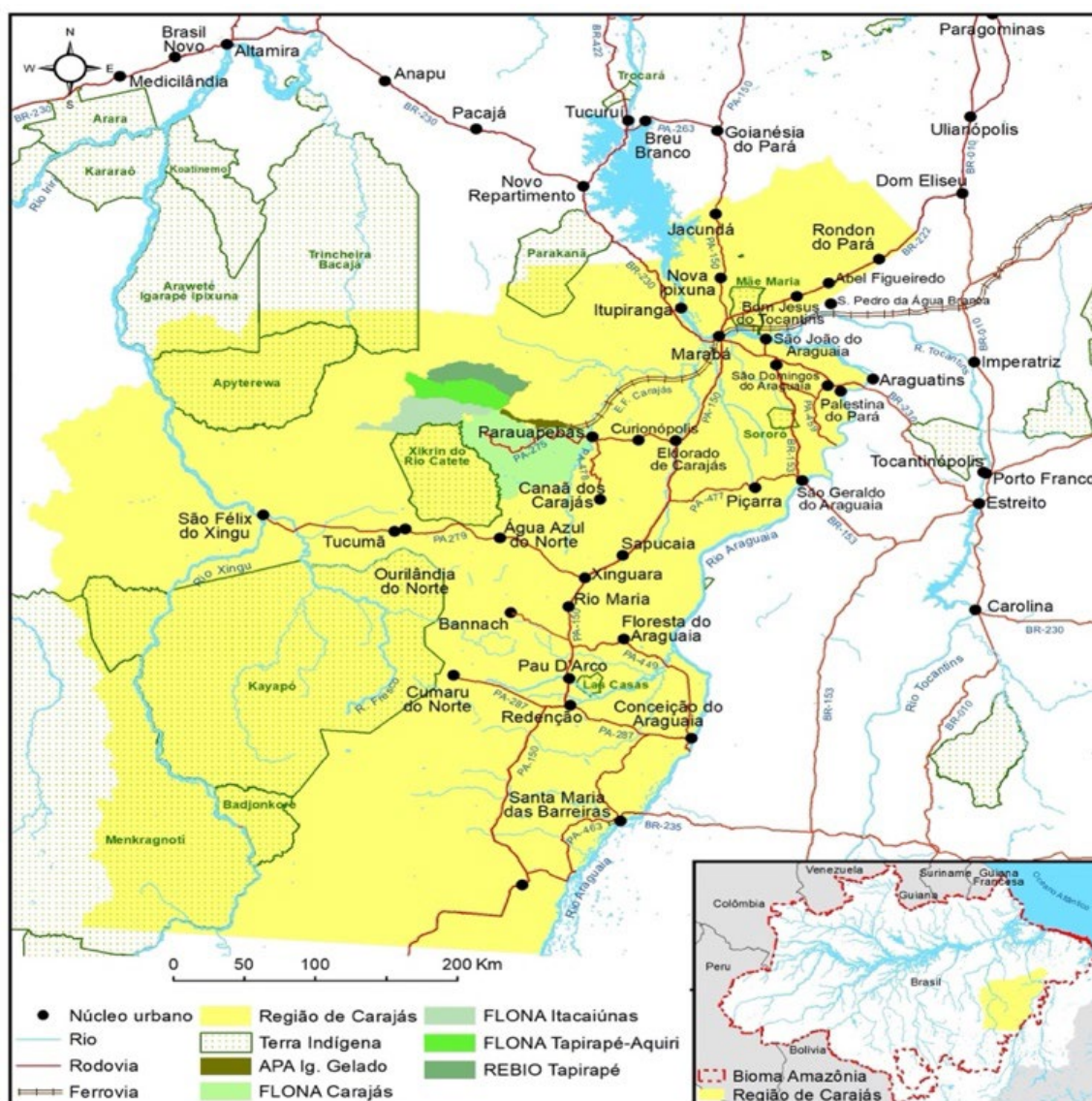
A primeira dimensão analisada é a Dimensão da História da Trajetória Institucional, subsidiada pela análise crítica das ações institucionalizadas pelo Estado. No período de 1966 a 1988, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) orientou a integração econômica da Amazônia com as demais regiões do Brasil, demarcou a trajetória das políticas regionais na Amazônia. Uma das frentes de integração econômica da Amazônia na economia nacional foi a mesorregião de Carajás, no Pará, por conciliar investimentos estatais setoriais na economia e na infraestrutura nos



anos 1968 até 1982 na implementação de projetos minerários, como o Polamazônia Carajás, de 1976, o Projeto Carajás Amazônia Mineração S.A., de 1973, o Projeto Grande Carajás, de 1982, os Planos Diretores dos Distritos Industriais de Barcarena, Tucuruí e Marabá, de 1982.

Monteiro e Silva (2023) argumentam que a mesorregião de Carajás, localizada no sudeste do Pará, integrou logisticamente na intersecção do Nordeste conectado ao Maranhão com Tocantins e Mato Grosso, interligando os ramais de conexão com o Centro Oeste, ambos articulados com os modais logístico para a inserção na Amazônia.

Figura 1 | Regionalização de Carajás (PA)



Fonte: Monteiro e Silva (2023).



Os autores referidos posicionam na determinação da configuração produtiva na Amazônia, em específico em Carajás, vetores de modernização de expansão e extensão balizadas pelas forças produtivas para acumulação de capital no espaço. Em 1896 houve a inserção do êxodo de gado para a Araguaia e a institucionalização da colonização nos vales dos rios Pau d'Arco e Itacaíunas, posteriormente no início do século XX o vetor mobilizado pela demanda da extração borracha impulsionou a instalação da estrada de ferro Tocantins, e a exploração da castanha fortaleceu a inserção da ocupação pela migração de uma oligarquia regional, sucedida no último quartel do século XX em investimentos em infraestrutura pelo Estado para o fortalecimento da estrutura produtiva extrativista de minérios em Carajás.

Os autores referidos posicionam a fronteira como um espaço fecundo para que sejam articuladas a acumulação e a absorção de excedentes de capital e mão de obra, principalmente em momentos de crise, com a reestruturação produtiva orientada pela relação menor custo na produção e (re)valorização a partir da demanda das *commodities*. Neste ínterim, o avanço do capital para fronteira advém de investimentos em capital do Estado e da iniciativa privada principalmente em novas infraestruturas espaciais, que passam a serem posicionadas na região como vertebras articuladoras da extração e produção das *commodities*, direcionadas para as exportações. É nesse contexto que a região de Carajás é resultante da modernização produtiva aliada à sua inserção em duas escalas relacionadas à espacialização da produção de *commodities*: a primeira é referente à nacional pela integração econômica no mercado de trabalho; e a segunda é a escala global determinada pela posição do país na divisão internacional do trabalho (Monteiro e Silva, 2023).

A autora Fernandes (2023) apontou a transformação do espaço amazônico ao destacar os projetos de infraestrutura que estiveram relacionados ao processo de integração da Amazônia à economia nacional. Os projetos que fizeram parte desta estratégia estiveram relacionados as logísticas de infraestrutura por intermédio das rodovias e ferrovias, para dar suporte à instalação dos polos produtivos especializados na extração mineral e para produção agropecuária. Essa transformação do espaço na Amazônia ao longo dos anos 1970 até 2007 impulsionaram as migrações e a urbanização a reboque da generalização de práticas de desmatamento da floresta amazônica.

[illegible]

Fonte: Fernandes (2023).

Os principais investimentos estatais setoriais da logística de infraestrutura balizada pelos projetos no período de 1970 a 1986, foram Rodovia Transamazônica (BR230), PA150 (BR155), PA-477 (OP-1), BR-153 (OP-2), PA-279 PA-275, Aeroporto Marabá, Usina Hidrelétrica Tucuruí, Ferrovia Carajás-Ponta da Madeira, que tiveram como intencionalidade dar suporte aos projetos de extração de mineração, combinado com os projetos para assentamento da mão de obra de imigrantes, pela urbanização e colonização. Os efeitos desse processo desaguaram no avanço migração principalmente de trabalhadores do Nordeste e no desmatamento da floresta da Amazônia nos eixos rodoviários com o surgimento de novos municípios. Nos anos 1987 a 2007, a instalação de siderúrgicas, Ampliação da UH Tucuruí e Ferrovia Carajás avançou o desmatamento no Polígono dos Castanhais com a inserção da expansão da pecuária pela frente do sul do Pará, em São Félix do Xingú (Fernandes, 2023).

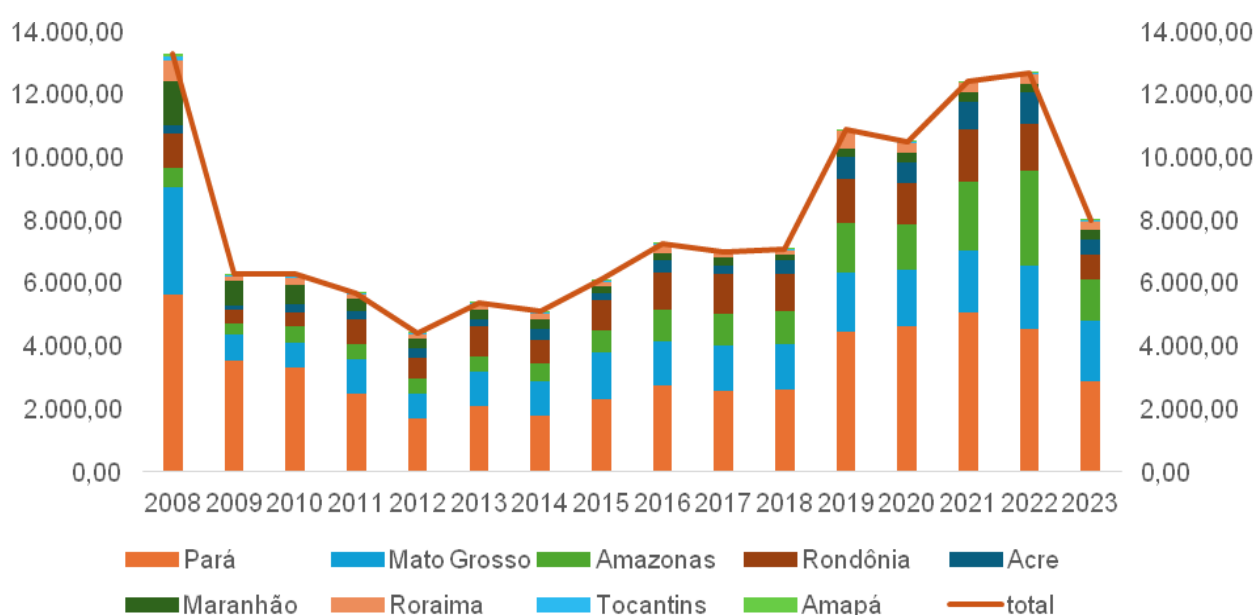
Becker (2010) referenda a estratégia para implantação do processo de extração de mineração no sudeste paraense contou com forte participação do Estado, na construção de infraestrutura e logística, como o caso da UHE de Tucuruí, entre 1974 e 1984, o que permitiu integrar o espaço transnacional ao local, por meio do sistema logístico global de transporte. Segundo Michelotti (2019), a dinâmica territorial dos projetos de infraestrutura no sudeste do Pará exerce diferentes efeitos, quais sejam, o primeiro é a consolidação da centralidade pela instalação e conexão que os ramais de infraestruturas logística e de geração de energia elétrica exercem entre os territórios adjacentes e com os circuitos globais de produção e reprodução do capital. Pode ser posicionado a mesorregião Carajás como o epicentro da polarização exercida pelas vias de transporte rodoviário, ferroviário, hidroviário e aéreo, conferindo na rede urbana e de projetos produtivos um importante ponto de integração entre a Amazônia, e o Nordeste e parte oriental do Centro-Oeste.

Os autores Rodrigues e Monteiro (2023) evidenciam o desflorestamento e a degradação ambiental da Amazônia decorrentes dos vetores de modernização da região. Neste processo a diversidade biológica é substituída pela edificação de plantas industriais para a mercantilização dos recursos naturais e de infraestruturas logísticas e de geração de energia elétrica consubstanciando à lógica de acumulação de capital subsidiada pelos recursos naturais. Outro importante vetor a ser apontado que tensiona este processo de desflorestamento é a predominância do paradigma da agropecuária, respaldado pela pecuária bovina e agricultura de soja, que hegemonizam o paradigma agrário, comprometendo o desenvolvimento sustentável da Amazônia.



Na seriação histórica da Figura 1, o movimento do desmatamento da floresta amazônica em um primeiro movimento reduz do ano de 2008 até 2014, para posteriormente contrastar com o aumento de 2015 até 2022, no qual o estado do Pará liderou o ranqueamento de desmatamento entre as unidades federativas do Norte. O Pará ampliou de 2.306 km (2015) para 5.086 km (2022), ano em que alcançou o maior desmatamento, acompanhado pelo estado do Amazonas que aumentou o desmatamento em 2016 em relação a seriação dos anos anteriores, 1.003,49 para 3.047,68 (2022), em terceiro lugar ficou o estado de Mato Grosso, que subiu de 1.496,18 (2015) para 2.020,62 (2022).

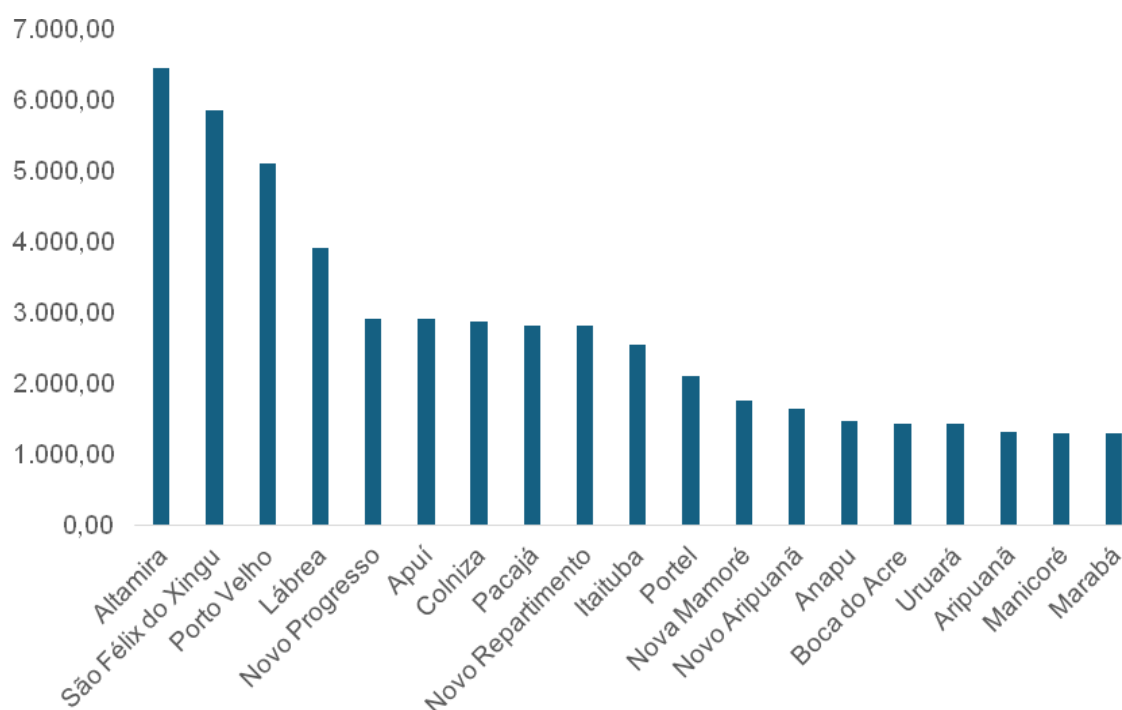
Gráfico 1 | Desmatamento total e por unidades federativas 2008 a 2023 (área km²)



Fonte: Prodes INPE (2024).

O ranqueamento dos cinco municípios com as maiores taxas de desmatamento registrou Altamira (PA) com 6.445 km² e São Félix do Xingú (PA) com 5.836,89 km², posteriormente Porto Velho (RO) com 5.091 km², Lábrea (AM) com 3.905 km², e Novo Progresso (PA) com 2.910 km². O estado do Pará despontou como o estado com maior número de municípios na área de desmatamento, representado também por Pacajá (2.813 km²), Novo Repartimento (2.812 km²), Itaituba (2.533 km²), Portel (2.100 km²), Anapu (1.471 km²), Uruará (1.421 km²) e Marabá (1.286 km²).

Gráfico 2 | Ranking de Desmatamento por municípios na Amazônia (área km²)



Fonte: Prodes INPE (2024).

Com base nessa configuração, é possível compreender que o estado do Pará possui diferenças marcantes no que se refere à polarização das atividades primárias, relacionadas ao paradigma agropecuário relacionado na mecânica, química e genética mobilizando efeito de homogeneização de espécies, lastreando ganhos de produção produtividade, rendimentos e escala nos sistemas agrícolas balizados pela monocultura, abrangendo um número cada vez maior de terras que são submetidos à essa dinâmica produtiva. O processo de desmatamento ocorre como um primeiro movimento desse processo para posteriormente a implantação do paradigma agropecuário nos territórios (Folhes e Fernandes, 2022).

A POLÍTICA E OS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA REGIONAL PARA A AMAZÔNIA: O LUGAR E A HORA DA SUSTENTABILIDADE NA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Dimensão da Governança sistematizou a análise multiescalar da estrutura institucional da PNDR, relacionada às diretrizes e objetivos da política, perpassando pelo plano macrorregional da Amazônia, e pelos instrumentos de implementação pelos recursos de financiamento do FNO. A sistematização objetivou apreciar o reposicionamento na agenda de políticas regionais da sustentabilidade ambiental e como os programas de financiamento do FNO foram revisados embasado pela importância da agenda de políticas de sustentabilidade para o meio ambiente.

Em 2003, a política regional no Brasil foi retomada sob novas bases e estratégias, pela Política Nacional do Desenvolvimento Regional (PNDR) para redução das assimetrias territoriais com prognósticos pautados pelas especificidades territoriais das regiões brasileiras. A PNDR possui diferentes versões que estão consubstanciadas em diferentes momentos delimitados pelo contexto institucional do governo federal, referendados por três importantes decretos que lastrearam a sua existência desde 2007 até 2024: Decreto N.º 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que criou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR; Decreto N.º 9.810, de 30 de maio de 2019, que instituiu a segunda fase da PNDR e revisou a metodologia da tipologia das microrregiões; e o Decreto N.º 11.962, de 22 de março de 2024, que inaugurou os indicadores para monitoramento e avaliação da PNDR.

Os três decretos da PNDR foram cotejados em relação às estratégias para a sustentabilidade do meio ambiente como fator decisivo em relação às desigualdades territoriais e mudanças climáticas em curso no Brasil e em específico para a Amazônia.

O sistema de governança da PNDR implementado na primeira versão da política, pelo Decreto N.º 6.047, de 22 de fevereiro de 2007 e de forma mais sistemática pelo documento “Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR”, publicado pela Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), do Ministério da Integração Nacional (MI), em 2007, apresentaram como sistema de organização institucional na escala nacional, dois instrumentos a Câmara de Políticas de

Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e o Comitê de Articulação Federativa, ambas sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República (Brasil, 2007).

Na escala macrorregional a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Nordeste) e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) ficaram responsáveis pela produção de planos macrorregionais diretamente relacionados com os objetivos e metodologia da PNDR. O Plano Amazônia Sustentável (PAS), o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO) foram posicionados como estratégicos para a formulação de projetos para os territórios (Brasil, 2007).

O Decreto N.º 9.810, de 30 de maio de 2019 da PNDR reforçou os princípios da participação social na formulação e deliberações das ações da política nos territórios, a cooperação federativa entre as unidades federativas e união, o caráter intersetorial da política ao se propor ser transversal, atuação multiescalar nos territórios, o desenvolvimento sustentável, prioridade nas especificidades dos biomas pela diversidade ambiental, social, cultural e econômica das regiões, promoção de dinâmicas produtivas que priorizem a equidade e competitividade, e a sustentabilidade dos processos produtivos (Brasil, 2019).

Dentre as estratégias preconizadas pelo Decreto N.º 9.810/2019 o sistema de governança da PNDR previu a formulação do Núcleo de Inteligência Regional (NIR), tutelado pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Regional e atual Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) em diálogo com as Superintendências SUDAM, SUDECO e SUDENE, no qual ficou incumbido de formular um sistema de monitoramento e avaliação da PNDR (Brasil, 2019).

O sistema de governança passou a ser operado pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, proposta desde o Decreto N.º 6.047/2007. A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional ficou responsável pela revisão da PNDR e dos planos regionais de desenvolvimento, de modo que detém autonomia na aprovação e revisão dos planos sub-regionais, programas e ações, e na caracterização dos limites territoriais das áreas prioritárias da PNDR e da sua tipologia (Brasil, 2019).

As escalas de intervenção da PNDR estabelecidas pelo Decreto N.º 6.047/2007 permaneceram as mesmas, considerando a escala macrorregional e a sub-regional. A tipologia da PNDR será revisada a cada dez anos, pelo Censo Demográfico do IBGE, e as regiões geográficas imediatas foram posicionadas como baliza para o recorte territorial adotado pela tipologia (Brasil, 2019).

Os eixos de atuação da PNDR estão divididos em temáticas setoriais, quais sejam, “o desenvolvimento produtivo; a ciência, tecnologia e inovação; a educação e qualificação profissional; a infraestrutura econômica e urbana; o desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; e fortalecimento das capacidades governamentais dos entes federativos” (Brasil, 2019, p. 4).

A responsabilidade da formulação dos planos macrorregionais da PNDR continua sob a tutela das Superintendências Regionais, das quais a SUDAM está responsável pelo Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia, a SUDENE responsável pelo Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, e a SUDECO responsável pelo Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste. E, conseqüentemente os instrumentos que disponibilizam para a operacionalização das ações dos objetivos e planos da PNDR são oriundos dos Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) (Brasil, 2019).

O monitoramento e a avaliação da PNDR ficam sob a responsabilidade do NIR, acerca dos instrumentos financeiros, planos e os programas da política regional. O Sistema Nacional de Informação do Desenvolvimento Regional é o responsável pelos indicadores qualitativos e quantitativos dos FCFs. O Ministério do Desenvolvimento Regional é responsável pela elaboração do Relatório Quadrienal de Avaliação da PNDR, no qual será elaborado em conjunto da SUDENE, SUDAM e SUDECO, em relação a mensuração das desigualdades e indicadores que sejam apreciados pelos novos parâmetros das metas regionalizadas (Brasil, 2019).

O Decreto N.º 11.962/2024 da PNDR manteve o sistema de governança formulada no Decreto N.º 9.810/2019, constituída pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento e pelo seu Comitê-Executivo. Os instrumentos permaneceram divididos em planejamento da PNDR, que estão articulados de acordo com os planos macrorregionais, divididos pelo Plano Regional de

Desenvolvimento da Amazônia, pelo Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, pelo Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste e pelos planos sub-regionais de desenvolvimento. E, os instrumentos de financiamentos estão ancorados nos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) e pelo orçamento geral da União (Brasil, 2024).

A competência para o planejamento de gestão e avaliação dos FCFs é das Superintendências Regionais, SUDAM, SUDENE e SUDECO, para posteriormente serem organizados em relatórios para a inserção desses dados para a gestão e manutenção do Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional.

No capítulo V, do Decreto N.º 11.962/2024 da PNDR, foi instituído o Núcleo de Inteligência Regional, com a função de produzir o conhecimento e informações relacionadas à PNDR, constituída pelos integrantes do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, da SUDAM, da SUDENE e da SUDECO para a formulação de informação acerca do monitoramento e avaliação do desenvolvimento regional. O Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional possui como função o monitoramento e avaliação dos instrumentos financeiros sobre os planos regionais e sub-regionais, os programas e as ações da PNDR. São complementados por indicadores qualitativos e quantitativos para mensuração do desempenho dos FCFs (BRASIL, 2024).

Os relatórios anuais de monitoramento da PNDR são referenciados pelos indicadores consubstanciado em cada eixo estratégico e metas propostas pelos Conselhos Deliberativos da Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste. Cabe ao Comitê-Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional a aprovação do relatório anual.

A questão da sustentabilidade do meio ambiente e do seu protagonismo emergiu no plano macrorregional da Amazônia e em seus planos sub-regionais. O PAS envereda por esta vertente como um plano estratégico contendo planos sub-regionais como o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém), o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável para o Arquipélago do Marajó e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingú.

A política regional da Amazônia para o desenvolvimento sustentável possui como preâmbulo o nível tático, dotado de programas, e pelo nível operacional, aplicado pelos projetos. Os eixos temáticos dos programas do PAS são: (i) Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental, (ii) Produção Sustentável com Inovação e Competitividade, (iii) Infraestrutura para o Desenvolvimento e (iv) Inclusão Social e Cidadania. Houve maior enfoque nos eixos a seguir a implementação de ações relacionadas a sustentabilidade ambiental. O eixo temático de Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental priorizou a regularização fundiária dos assentamentos rurais, a preservação das unidades de conservação, a demarcação de Terras Indígenas, e o monitoramento e controle ambiental. O eixo temático Produção sustentável direcionou esforços para o financiamento de projetos sustentáveis, abrangendo assistência técnica e ciência e tecnologia, perpassando pelo manejo florestal e o extrativismo florestal pela fauna e flora priorizando as populações tradicionais, associando o turismo sustentável e ecoturismo (Brasil, 2008).

A PNDR está estruturada em planos macrorregionais, dentre eles é destacado que o MIDR em diálogo com a SUDAM formulou o documento referencial Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) para o quadriênio 2024 – 2027, instituído pela Lei 5787/23, em análise pela Câmara dos Deputados.

O PRDA 2024-2027 foi institucionalizado a partir das premissas da versão do referido plano em 2020-2023, consubstanciado pelo uso sustentável da biodiversidade por intermédio das cadeias produtivas da bioeconomia, com ênfase nos eixos denominados de estratégicos desenvolvimento produtivo; pesquisa, inovação e educação; infraestrutura econômica e urbana, fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais, educação e desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais.

A atuação do PRDA 2024-2027 está organizada em seis eixos de atuação. Os seus programas possuem como definição a intersetorialidade de modo a realizar a coalizão entre as diferentes pastas de governo federal.

Quadro 1 | Eixos e programas da PRDA 2024-2027

Eixo	Programa
Desenvolvimento Produtivo	Bioeconomia para o Desenvolvimento Sustentável
	Agropecuária Inclusiva e Sustentável
	Indústria e Serviços Sustentáveis
Pesquisa, Inovação e Educação	Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Inovativo da Amazônia
	Qualificação do Capital Humano
Infraestrutura Econômica e Urbana	Logística e Integração
	Infraestrutura rural e urbana
Meio Ambiente	Conservação e Sustentabilidade Ambiental
Fortalecimento das Capacidades Governativas dos Entes Subnacionais	Fortalecimento da Gestão Pública Municipal
Desenvolvimento Social e Acesso a Serviços Públicos Essenciais	Inclusão Produtiva
	Bem-estar Social

Fonte: SUDAM (2023).

O modelo de governança da PRDA 2024-2027 funciona em diferentes escalas de governos, orquestrado pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional orientada pela PNDR, e consensuados com os projetos coordenados pelo CONDEL da SUDAM para aplicação nos estados da Amazônia.

A organização das funções no sistema de governança da PRDA 2024-2027 possui a elaboração e revisão do planejamento realizado pelo MIDR e pela SUDAM. As fontes de financiamento da PRDA 2024-2027 são constituídas pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), pelo Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e os Orçamento Geral da União e dos estados da Amazônia. A seguir foi analisado os programas e projetos do FNO que estão subsidiando por meio de recursos financeiros os projetos na área de sustentabilidade ambiental.



A DISTRIBUIÇÃO DE INVESTIMENTOS DO FNO EM POLÍTICAS AMBIENTAIS NA AMAZÔNIA NO SÉCULO XXI

A Dimensão da Economia apreciou os dados referentes aos recursos financiados pelo FNO de acordo com os seus programas. A análise foi respaldada pelos filtros aplicados na análise dos recursos financeiros do FNO e foi cotejado os seguintes movimentos de balanço: a) analisar os dados de financiamento por programas para os estados do Norte; b) balanço das atividades econômicas financiadas pelos programas Amazônia Sustentável e PRONAF; c) aplicação da cartografia para apreciação da distribuição espacial dos recursos financiados pelo FNO nos programas referidos.

A administração do Banco da Amazônia obedece a hierarquização formada pelo Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) e o Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (CONDEL/SUDAM). Segundo as diretrizes do Ato N.º 34, de 12/08/2016, do CONDEL/SUDAM os recursos do FNO devem ser orientados pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e pelo Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA). O enfoque é incentivar economicamente a base produtiva local e regional respaldada por políticas de desenvolvimento sustentável e includente considerando a abrangência do FNO.

O regimento que instituiu a programação do Banco da Amazônia foi formulado pelos documentos institucionais: Portaria MDR N.º 1.369, de 02 de julho de 2021, a Proposição CONDEL/SUDAM N.º 128 de 30 de julho de 2021, e a Resolução CONDEL/SUDAM N.º 90 de 13 de agosto de 2021. Compõe as diretrizes do funcionamento do banco supracitado a Lei 10.177/2001, a Lei N.º 13.530/2003, a Lei N.º 14.227/2021 e as resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) que trata especificamente das taxas de juros dos Fundos Constitucionais e a Portaria Interministerial N.º 279 de 20 de julho de 2020, sobre as operações de investimentos, capital de giro, inovação, infraestrutura de água, esgoto e de logística de investimento para pessoas físicas (Basa, 2022).

A origem do FNO é resultante da Constituição Federal de 1988, instituído pela Lei 7.827/1989, posteriormente sofreu alterações mediante as leis 9.126/1995, 10.177/2001 e Lei 14.227/2021. Os recursos financeiros do FNO são destinados segundo o artigo 6 da Lei 7.827/1989, 0,6% do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (Basa, 2022).



O fomento as estratégias de produção e de gestão ambiental devem ser definidas em Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) por intermédio de arranjos produtivos locais para estimular as cadeias produtivas regionais, apoiar agricultores familiares, promover a formação da base científica e tecnológica regional por intermédio do uso sustentável dos recursos naturais e em áreas para a recuperação de reserva legal e áreas degradadas, e em projetos que reduzam a emissão de gases de efeito estufa para consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono (Basa, 2017).

A política utilizada pelo Banco da Amazônia referente aos fundamentos para o desenvolvimento sustentável está vinculada as normas de procedimentos “Aspectos Socioambientais no Crédito” nomeado de Política Socioambiental no Crédito, atualizado em 2018, no qual estabeleceu critérios de sustentabilidade social e ambiental para oferta de linhas de crédito para o desenvolvimento econômico sustentável (Basa, 2018).

As operações de crédito realizam análise socioambiental balizada pelo uso de sensoriamento remoto para fiscalização, registro de coordenadas geodésicas, além da análise de riscos socioambientais de operação de crédito rural na Amazônia Legal. As coordenadas geodésicas dos empreendimentos financiados geram cadastro de informações do produtor rural, análise do Cadastro Ambiental Rural (CAR), análise de mudança de cobertura do solo e as conformidades socioambientais de empreendimentos rurais (Basa, 2018).

O balanço dos relatórios de gestão do FNO pelo Banco da Amazônia nos anos de 2008 até 2022 apresentaram os seguintes programas de linhas de financiamento, incluindo novos programas ao longo desses anos.

Quadro 2 | Programas e linhas de financiamento do FNO nos anos 2017 - 2022

	Programas de Financiamento	Linha de financiamento de meio ambiente e sustentabilidade
2017 - 2019	Os programas permaneceram e foram incluídas as linhas de financiamento a partir de 2018 balizadas pela PRDA. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (FNO-PRONAF); Programa de Financiamento do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (FNO-Amazônia Sustentável); Programa de Financiamento para Manutenção e Recuperação da Biodiversidade Amazônica (FNO-Biodiversidade); Programa de Financiamento às Micro e Pequenas Empresas e Microempreendedores Individuais (FNO-MPEI); e Programa de Financiamento em Apoio à Agricultura de Baixo Carbono (FNO-ABC).	Agricultura Familiar concessão de crédito para garantia de preços mínimos e de garantia e renda.
		Agropecuária Sustentável distribuído pelo crédito orientado ao médio produtor rural da Região Norte pelo Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural, ampliação ao acesso ao crédito rural, formação do conhecimento e adoção da agricultura de baixa emissão de carbono e financiamento ao cooperativismo e o associativismo rural para garantir a sustentabilidade.
		Cultura Regional – ordenamento do território por meio da ocupação e do uso do espaço de forma sustentável.
		Desenvolvimento Regional e Territorial – concessão de crédito para promoção para atividades produtivas sustentáveis.
		Micro e Pequenas Empresas - Concessão de crédito para as microempresas e empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais.
		Turismo - Concessão de crédito para o turismo regional.
		Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade - Financiamento de projetos em manejo florestal, manutenção de florestas comerciais e reflorestamento.
		Pesca e Aquicultura - Estimular a ampliação da produção aquícola e pesqueira de forma sustentável e competitiva.
		Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária - concessão de crédito direcionado a atividades empreendedoras e ao microcrédito produtivo.
		Promover o Desenvolvimento Sustentável e Incluyente financiamento de municípios de baixa, estagnados e média renda, e dinâmicos de menor renda da PNDR.
		FNO Biodiversidade implementação da base científica e tecnológica regional para financiar florestamento, reflorestamento e manejo sustentável.
		Apoiar empreendimentos alinhados às estratégias de produção e de gestão ambiental definidas em Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE).
		Financiamento para agricultores familiares, mini e pequenos produtores rurais de associações e cooperativas e microempreendedores individuais.
		FNO-ABC Financiamento para atividades de redução da emissão de gases de efeito estufa, para uma economia de baixo carbono.
2020	Inclusão dos programas e novas linhas de financiamento. Mantendo as linhas tradicionais do PRONAF e ABC/BIO. • Programa de Apoio à Infraestrutura (FNO-INFRA); • Programa de Financiamento ao Microcrédito Produtivo Orientado (FNO-MPO); • Programa de Financiamento Estudantil (FNO - FIES).	PRONAF.
		ABC/Bio.
		Energia Verde.
		Ciência.
		Demais Rurais.
		Agroindústria.

2021	Os programas incorporados como novos, foram desdobrados pelas temáticas do financiamento do setor agropecuário e a iniciativa empresarial. Programa de Financiamento em Apoio ao Setor Rural (FNO-AMAZÔNIA RURAL); Programa de Financiamento em Apoio ao Setor Empresarial (FNO-AMAZÔNIA EMPRESARIAL).	Orientação do FNO e das políticas setoriais e macroeconômicas do governo federal de acordo com a PRDA e a PNDR.
		Promover o Desenvolvimento Sustentável e Incluyente com ênfase na base produtiva regional de forma competitiva na economia nacional e internacional
		Qualificar e capacitar a mão de obra na região para atuar de acordo com as diretrizes para o desenvolvimento regional pelo FIES.
		Utilização da Ciência, Tecnologia e Inovação para recuperação de áreas de reserva legal degradada e alteradas das propriedades rurais.
		Apoio para atividades alinhados às estratégias de produção e de gestão ambiental definidas pelo Zoneamento Ecológico Econômica (ZEE).
		Fomento a cadeia do turismo e atividades produtivas que valorizem a cultura regional.
		Financiamento para atividades de redução da emissão de gases de efeito estufa, para uma economia de baixo carbono.
2022 - 2023	Os programas foram mantidos sem alterações. Inclusão do programa FNO Irrigação.	PRONAF Amazônia Rural.
		Amazônia Rural Verde Amazônia Empresarial.
		Amazônia Empresarial Verde Amazônia Infra.
		Amazônia Infra Verde.
		FIES.
		Amazônia MPO.
		FNO C T & I.
		FNO IRRIGAÇÃO.

Fonte: BASA (2017); BASA (2018); BASA (2019); BASA (2020); BASA (2021); BASA (2022). Elaborado pelo autor.

O balanço dos programas e linhas de financiamento do FNO no período de 2017 a 2022 pode ser agrupado em duas possíveis perspectivas analíticas, quais sejam os programas com enfoque tradicional na economia e os que incluíram novos setores para o financiamento de projetos. Os programas que permaneceram ao longo do período supracitado no quadro de financiamento do FNO são: FNO-PRONAF, FNO-Amazônia Sustentável, FNO Biodiversidade, FNO-MPEI e FNO-ABC. Desses programas podemos subdividi-los em dois agrupamentos, os que atendem uma dinâmica de mercado, por conta da demanda do crédito, no caso em específico o FNO-PRONAF, o FNO-Amazônia Sustentável e o FNO-MPEI. O segundo agrupamento busca conciliar uma carteira em atividades econômicas que subsidiam o financiamento de atividades econômicas relacionadas diretamente com a sustentabilidade ambiental, no caso do FNO Biodiversidade e o FNO-ABC, no qual possuem baixa demanda pelo crédito no mercado, dada as imposição



e atribuições que são exigidas pelas especificidades dos programas. Porém, ao longo dos anos foram criadas linhas de financiamento, o que permitiu a adequação do desenho desses programas a PNDR e a PDRA, fortalecendo a chave do desenvolvimento sustentável e incluyente.

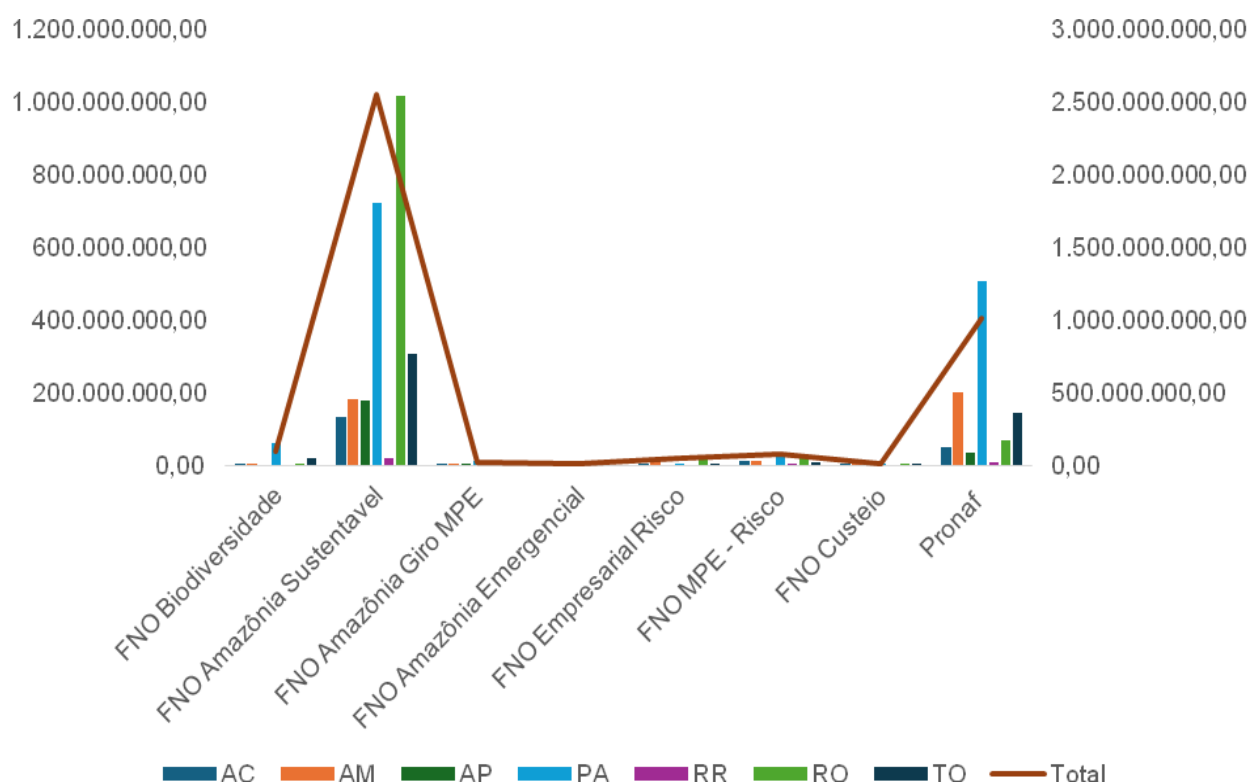
Os programas que foram inaugurados a partir de 2020 buscaram abranger um conjunto maior de setores e serviços sociais a serem aplicados os recursos pelas linhas de financiamento, como o FNO-Infra, FNO-MPO, FNO-Fies, FNO-Amazônia Rural e o FNO-Amazônia Empresarial, incluído por último o FNO-Irrigação.

As linhas de financiamento do FNO abrangem segmentos produtivos que dialogam diretamente com as diretrizes da PNDR e PDRA, mas a análise do balanço dos dados apresentados demonstra que nos anos 2017 a 2022 houve predominância nos programas tradicionais, como o FNO-Amazônia Sustentável destinada especificamente para as atividades rurais e o FNO-PRONAF, responsável por subsidiar a agricultura familiar. Os dados de distribuição do FNO no acumulado do período de 2017 a 2022 por programas, indicam que o FNO Amazônia Sustentável deteve 66,89% dos recursos distribuídos, enquanto o FNO PRONAF obteve 26,36% dos recursos difundidos, o que totaliza em 93,25% do total de recursos disponíveis que foram aplicados durante o referido período.

O balanço dos dados apresentados em relação a distribuição do FNO por unidade federativa registrou o maior volume de recursos do Programa Amazônia Sustentável para Rondônia, representado pelo valor de R\$ 1.014.972.123,90, acompanhado pelo Pará, recebeu o valor de R\$ 718.803.779,65, e Tocantins recepcionou o montante de R\$ 305.887.586,84, juntos somam 80 por cento do valor total de recursos do FNO no Programa Amazônia Sustentável. O Programa FNO PRONAF distribuiu os recursos de forma equitativa, se comparado com o Programa Amazônia Sustentável que concentrou os recursos em três estados. O Pará recebeu o valor de R\$ 504.183.579,42, acompanhado pelo Amazonas que investiu R\$ 200.359.441,53, seguido pelo Tocantins que recepcionou o valor de R\$ 143.990.248,74. Rondônia recepcionou R\$ 67.326.419,50, e o Acre recebeu R\$ 47.231.739,66. O FNO PRONAF democratiza o crédito se considerar o número de operações e a abrangência espacial que ele alcança em um circuito territorial mais diversificado, buscando emplacar a perspectiva de reduções das assimetrias de territórios heterogêneos em relação à renda *per capita* municipal, uma das principais variáveis utilizadas pela PNDR para identificação das tipologias das microrregiões.



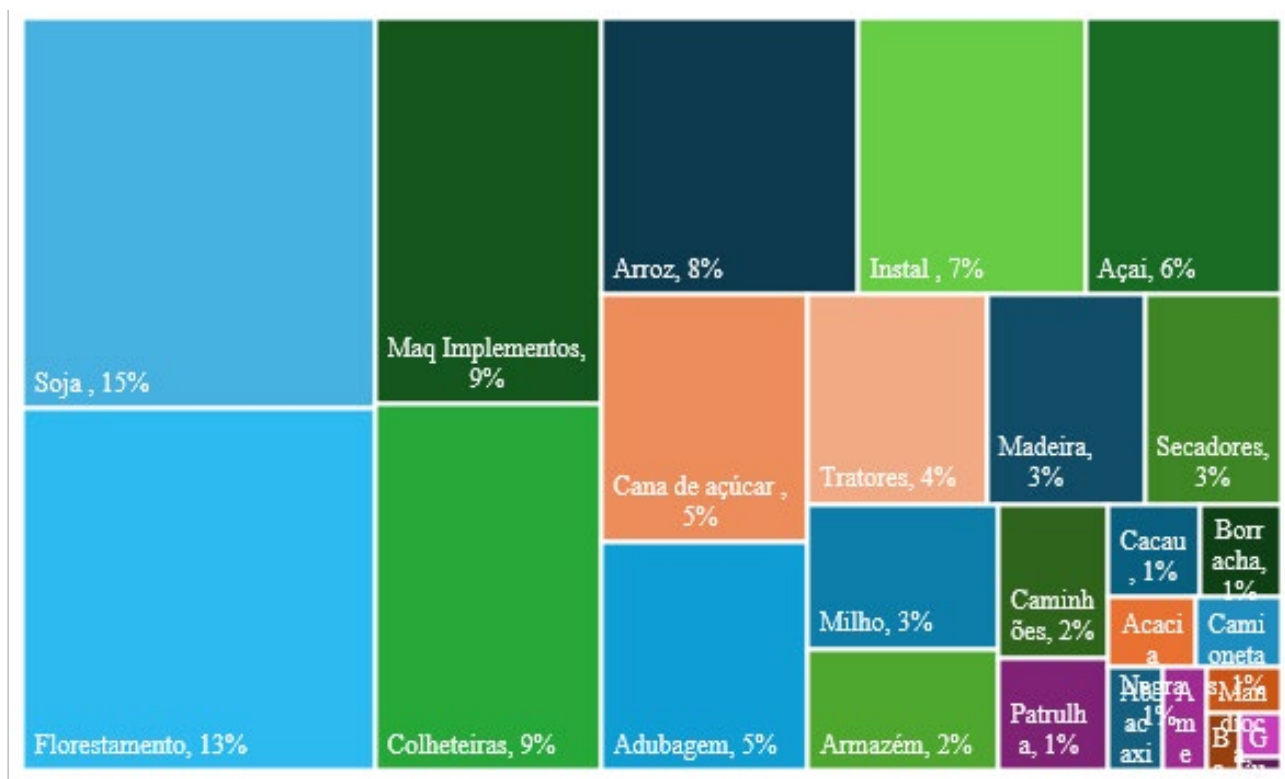
Gráfico 3 | Programas de Financiamento do FNO por UF e total 2017 a 2022 (em R\$ milhões)



Fonte: SUDAM (2022). Elaborado pelo autor.

Com base na concentração de recursos dispendidos pelo FNO nos programas FNO Amazônia Sustentável e FNO PRONAF buscou identificar as principais atividades econômicas incentivados pelos projetos formulados no âmbito do financiamento desse fundo. No programa Amazônia Sustentável as principais atividades econômicas financiadas foram a produção de soja com 15%, representado pelo valor de R\$ 19.826.429,83, o florestamento ocupou a segunda posição com 13%, descrito pelo valor R\$ 18.342.078,70, o item máquinas implementos ocupou a terceira posição com 9%, representado pelo valor de R\$ 12.553.691,39, colheteiras ocupou o percentual de 9%, com valor nominal de R\$ 11.883.026,81. Apesar de abranger diversidade nas culturas agrícolas incentivadas pelo programa, com exceção da atividade de florestamento, há enviesamento no fortalecimento de atividades econômicas que dialogam principalmente com a especialização produtiva em *commodities*, sabendo que a intensificação dos investimentos na soja fortalece a cadeia produtiva pelos segmentos adjacentes, como mecanização do processo produtivo pelas colheteiras e máquinas de implementos, em conjunto com secadores, armazém, adubagem, caminhões.

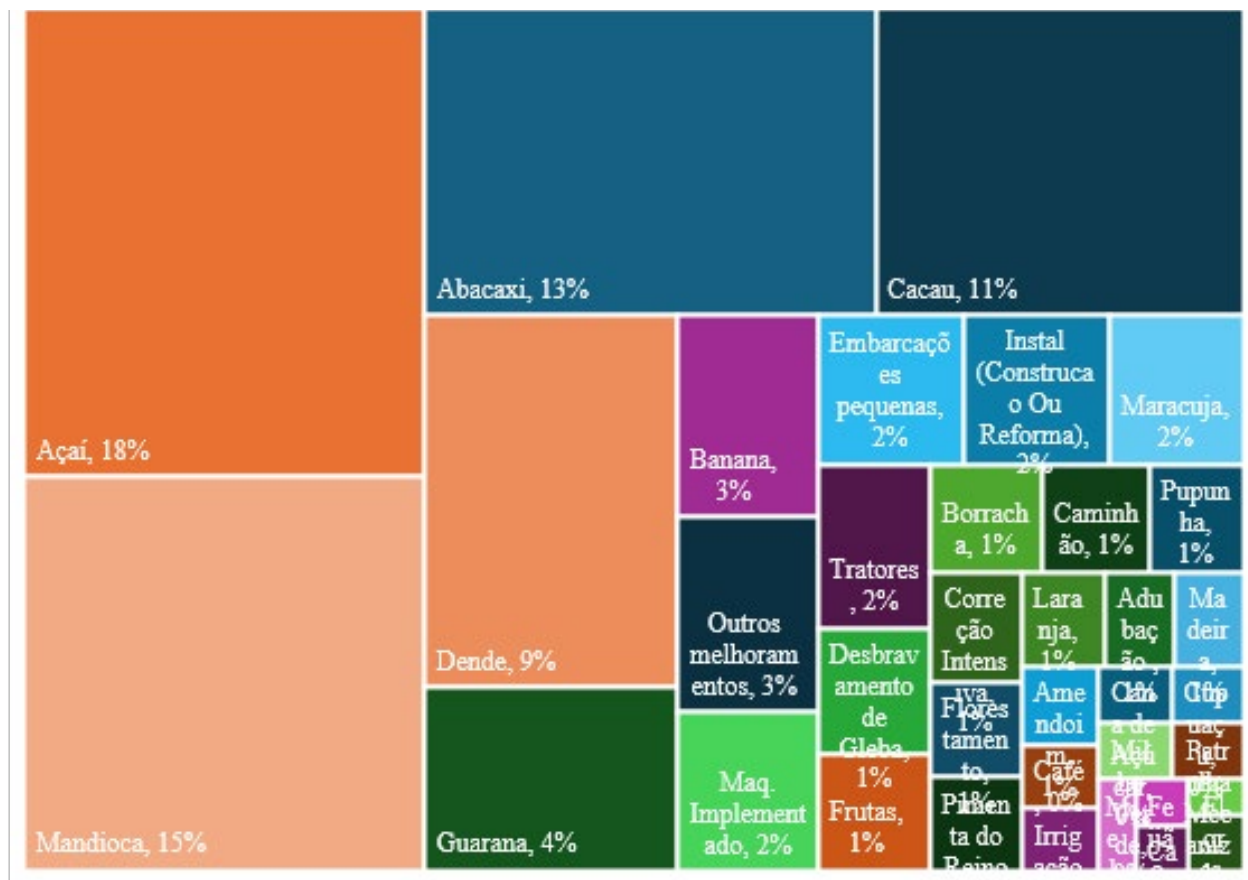
Gráfico 4 | Atividades Econômicas incentivadas pelo FNO Amazônia Sustentável 2017 a 2022 (em %)



Fonte: SUDAM (2022). Elaborado pelo autor.

O Programa FNO PRONAF apresentou em sua distribuição de recursos uma carteira diversificada, se comparada com o FNO Amazônia Sustentável, de modo que as culturas produtivas que predominam possuem maior relação com as especificidades do bioma amazônico, no caso o açaí que ocupou a primeira posição em relação a distribuição de recursos dispendidos com 18%, denominado pelo valor R\$ 58.852.422,58, a mandioca foi posicionada em segundo lugar com 15%, representada por R\$ 58.852.422,58, o abacaxi ficou em terceiro lugar com o percentual de 13%, considerando o valor R\$ 43.423.034,44, o cacau ocupou a quarta posição com 11% do valor, R\$ 35.403.052,73, o dendê surgiu em quinto lugar com 9%, valorado por R\$ 29.700.586,92.

Gráfico 5 | Atividades Econômicas financiadas pelo FNO PRONAF 2017 a 2022 (em %)

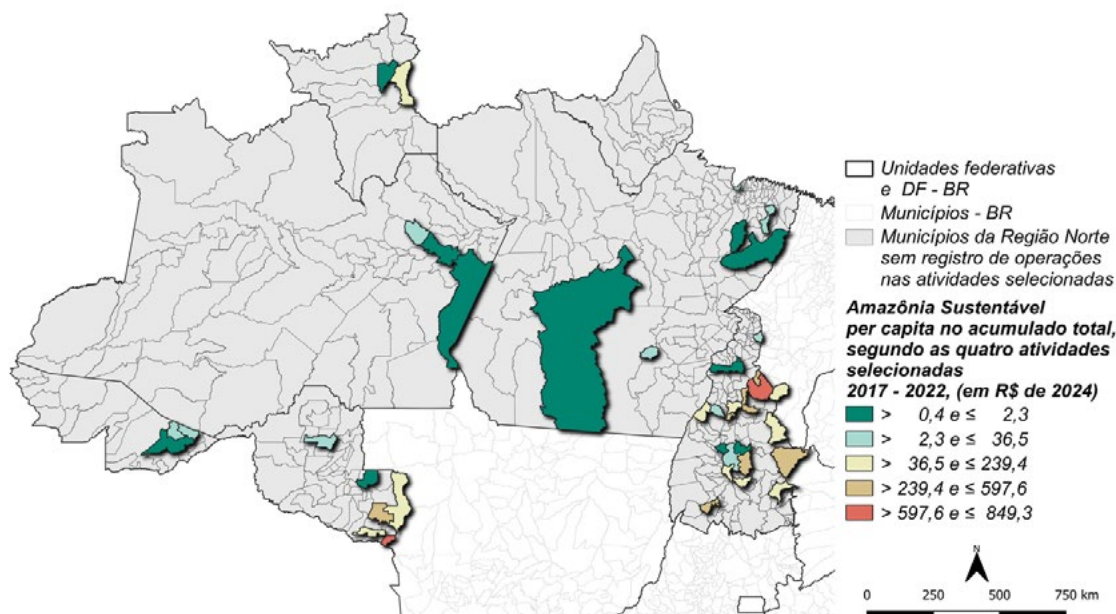


Fonte: SUDAM (2022). Elaborado pelo autor.

Os dados do FNO foram cartografados para espacializar e auferir os resultados referentes aos programas do FNO em relação a implementação de projetos nos territórios, da região Amazônia. Os valores dos recursos financeiros do FNO Programa Amazônia Sustentável e do PRONAF foram deflacionados pelo valor do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), de 2024.

A distribuição espacial da figura 3 é referente ao valor *per capita* das atividades econômicas que se destacaram na recepção de recursos financeiros do FNO, no Programa Amazônia Sustentável: soja; maquinário e implementos; colheitadeiras; e instalação.

Figura 3 | Distribuição espacial no acumulado do FNO pelo Programa Amazônia Sustentável 2017-2022 (per capita em R\$, valores deflacionados de 2024)



Fonte: SUDAM (2022). Elaborado por Quaglio (2025).

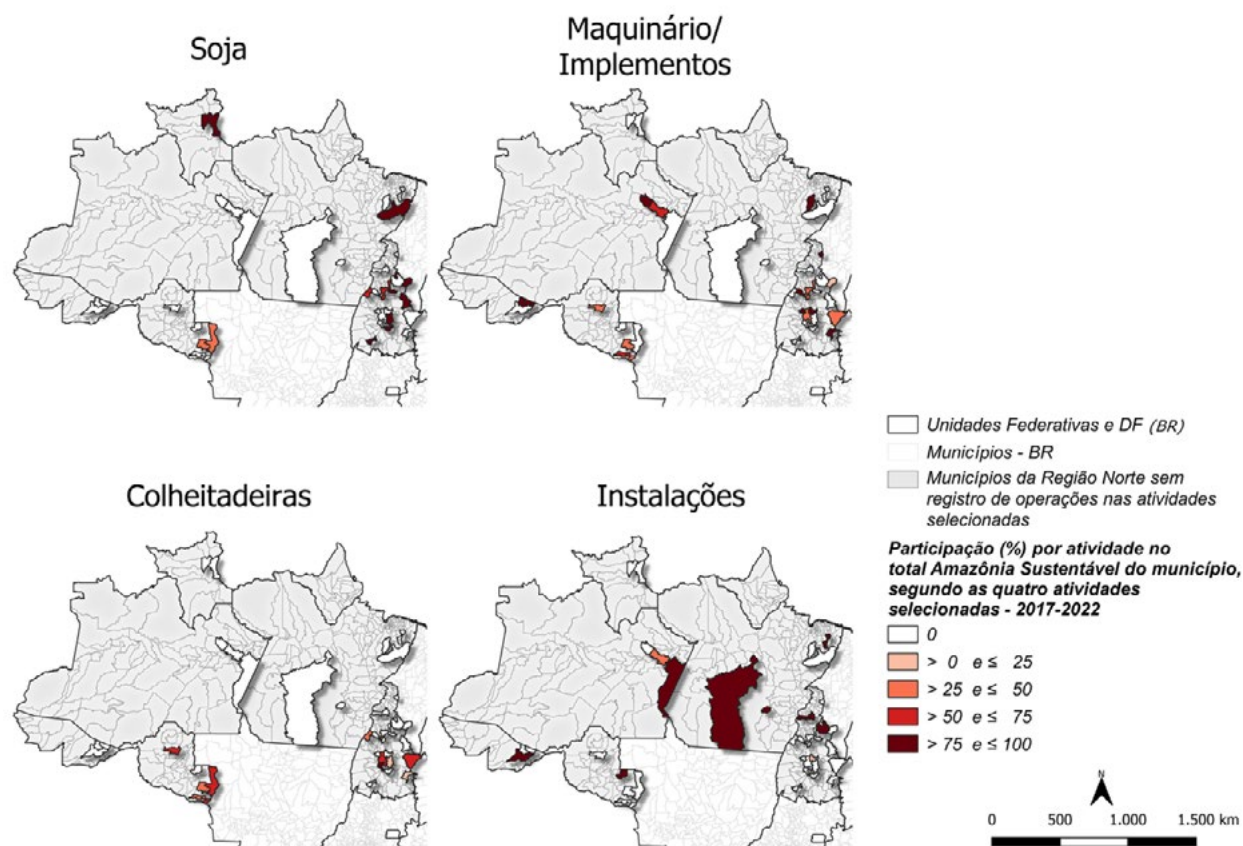
Em uma primeira mirada é perceptível que a espacialização da distribuição dos recursos ficou polarizado em alguns municípios na Amazônia. Na cultura produtiva da soja se destacaram, Campos Lindos, com R\$ 1.981.709,73, Barra de Ouro, com R\$ 1.960.875,42, Monte do Carmo, com R\$ 1.811.019,84; Figueiropolis, com R\$ R\$ 1.475.656,25 (Tocantins) e Chupinguaia, com R\$ 1.978.428,28 (Rondônia).

Na compra de maquinários e implementos os municípios que se destacaram foram Cerejeiras, com R\$ 2.209.756,14, Cabixi, com R\$ 1.580.240,00, e Chupinguaia com R\$ 1.572.581,97 (Rondônia) e Rio dos Bois com R\$ 1.113.395,40, e Dianópolis, com R\$ 1.648.353,00 (Tocantins).

Os recursos financeiros do FNO em relação às atividades relacionadas a compra de colheitadeiras foram destaques os municípios, Vilhena com R\$ 2.718.854,23, Chupinguaia com R\$ 2.334.970,05, Cabixi com R\$ 1.909.231,13 e Ariquemes com R\$ 1.089.720,00 (Rondônia) e Mateiros com R\$ 833.000,00 (Tocantins).

E, os recursos financeiros do FNO direcionados para a instalação de equipamentos foram destaques os municípios, Goiatins com R\$ 7.899.206,30, Araguaia com R\$ 377.408,56 (Tocantins), Rio Branco com R\$ 242.029,02 (Acre) Capitão Poço com R\$ 193.087,50, e Colares com R\$ 186.426,79 (Pará).

Figura 4 | Distribuição espacial pelas principais atividades econômicas do FNO no Programa Amazônia Sustentável (em %)

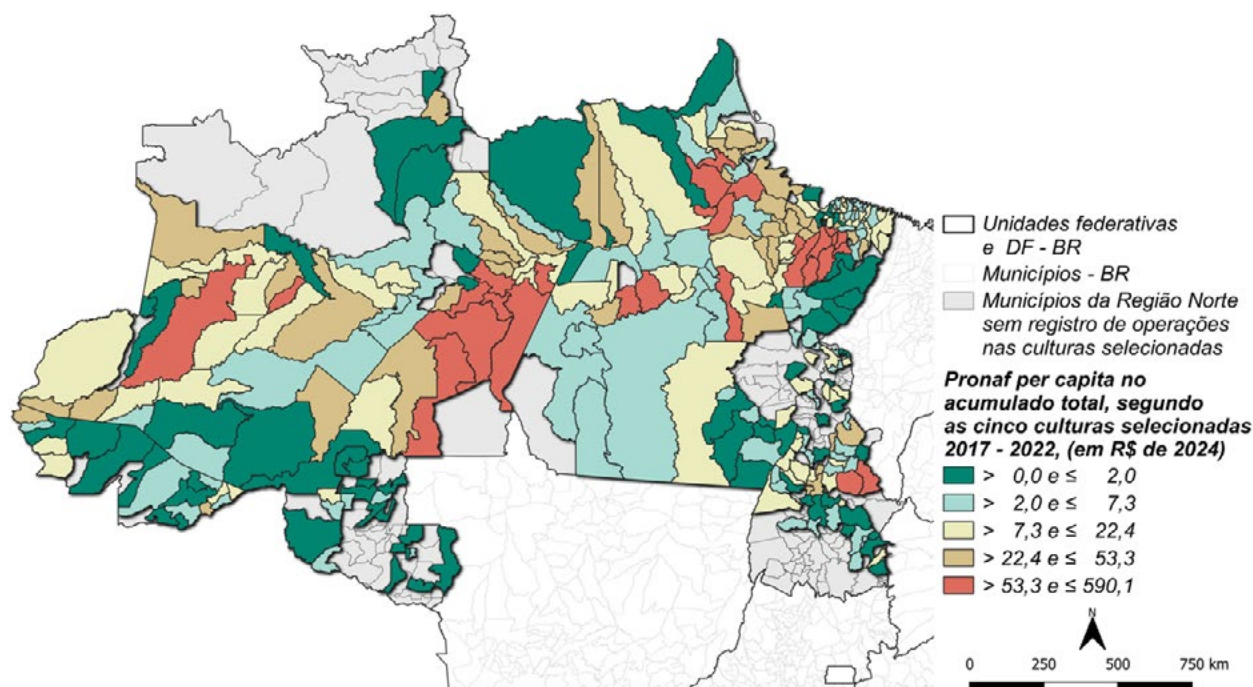


Fonte: SUDAM (2022). Elaborado por Quaglio (2025).

A distribuição de dados do FNO pelo programa PRONAF abrangeu uma cobertura maior do espaço da Amazônia, balizado por diferentes culturas produtivas em cadeias produtivas com maior territorialização. Os dados do PRONAF foram mensurados na figura 1 pela distribuição *per capita* considerando as atividades com maior percentual de participação, como o açaí, cacau, dendê, abacaxi e mandioca.

Os dados apresentados relevaram pouca concentração territorial nos municípios, por conta de abranger um número maior de municípios, abrigando demandas pelo financiamento de atividades produtivas em uma espacialização maior do que no caso do Programa Amazônia Sustentável.

Figura 5 | Distribuição espacial no acumulado do FNO pelo PRONAF 2017-2022 (per capita em R\$, valores deflacionados de 2024)



Fonte: SUDAM (2022). Elaborado por Quaglio (2025).

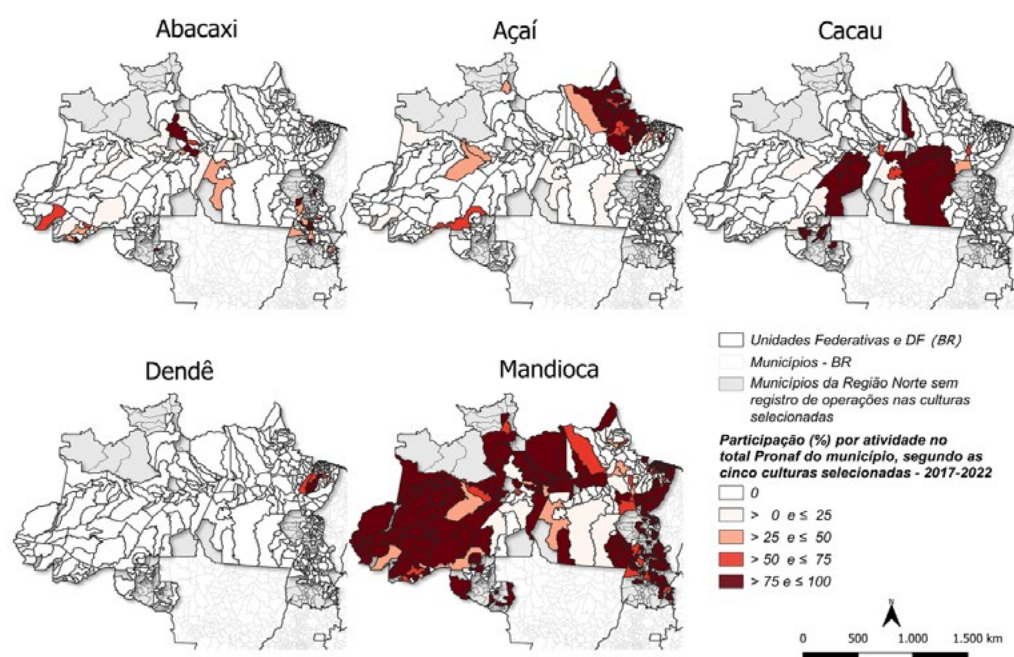
Os dados do PRONAF foram espacializados em cinco diferentes culturas produtivas, ficando evidente a distribuição próxima a uma possível equidade. No caso do abacaxi houve maior concentração de recursos em Itacoatiara, com R\$ 40.419.692,50, localizado no Amazonas, Miracema do Tocantins com R\$ 564.701,52 (Tocantins), Porto Grande com R\$ 359.001,36 (Amapá), Barreirinha com R\$ 194.138,22, e Itapiranga com R\$ 148.931,73 (Amazonas).

Os municípios que se destacaram na distribuição de recursos do PRONAF para a atividade econômica do açaí foram, Igarapé-Miri, com R\$ 15.175.910,58, Gurupa com R\$ 4.336.911,46, Barcarena com R\$ 3.217.245,18, e Abaetetuba com R\$ 2.760.046,82 (Pará), e Mazagão com R\$ 5.496.075,63 (Amapá). Na cultura produtiva do cacau a espacialização dos recursos financeiros dos principais municípios está localizada em Borba, com R\$ 6.084.709,60, e Nova Olinda do Norte, com R\$ 3.875.480,20, e Autazes R\$ 2.740.429,72 (Amazonas), Uruará com R\$ 3.808.177,76, e Placas com R\$ 3.797.943,49 (Pará).

Os municípios que mais destacaram na recepção de recursos financeiros do FNO para a cultura produtiva do dendê foram Tomé-Açu, com R\$ 8.524.072,23, São Domingos do Capim com R\$ 8.379.759,37, Tailândia com R\$ 4.357.412,53, Moju com R\$ 3.002.264,31 e Acará com R\$ 2.864.321,37 (Pará).

E, por fim os recursos direcionados para a cultura produtiva da mandioca abrangeu a maior área de municípios da Amazônia, com destaque para Maués com R\$ 6.994.670,84 (Amazonas), Aurora do Pará com R\$ 2.512.656,87, Acará com R\$ 1.346.231,98, Novo Repartimento com R\$ 1.152.630,40 e Óbidos com R\$ 979.381,36 (Pará).

Figura 6 | Distribuição espacial pelas principais atividades econômicas do FNO no PRONAF (em %)



Fonte: SUDAM (2022). Elaborado por Quaglio (2025).

Considerando a distribuição espacial das atividades econômicas financiadas pelos programas Amazônia Sustentável e PRONAF é possível concluir as seguintes apreciações. Em primeiro lugar, as atividades econômicas financiadas pelo Programa Amazônia Sustentável estão alinhadas pela produção de soja, pela demanda de maquinário e instalações de equipamentos utilizados na produção, fortalecendo poucos municípios, dado que a espacialização ficou concentrada. No caso do PRONAF a dispersão dos recursos financeiros na Amazônia é maior e abrangeu um número maior de municípios.

É válido destacar que o PRONAF viabilizou economicamente e culturalmente, de acordo com as identidades culturais dos territórios na Amazônia, a permanência e o fortalecimento das atividades econômicas. No caso do abacaxi, a sua dispersão é localizada em municípios de Tocantins, enquanto o caso do açaí é localizado no baixo Amazonas, focando na cultura produtiva das várzeas dos rios. O cacau é localizado nas mesorregiões do sudeste do Pará, com uma dispersão na intersecção com Amazonas. O dendê abrangeu a porção nordeste do Pará, ao passo que no caso da mandioca há forte dispersão pelos municípios da Amazônia.

A análise da distribuição dos recursos financiados pelo FNO, representada pelas cartografias elaboradas, reforça a constatação de que, embora os valores destinados ao PRONAF sejam menores em termos de volume financeiro por projeto, eles são direcionados a culturas produtivas cujo manejo contribui significativamente para a geração de renda na agricultura familiar. Esses investimentos estão alinhados a sustentabilidade do bioma, alinhando-se de forma mais concreta às diretrizes do desenvolvimento sustentável incluído, conforme definido pelo FNO.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O balanço das políticas macrorregionais para o desenvolvimento da Amazônia no início do século XXI foi pautado pelo reposicionamento como centralidade da dimensão de desenvolvimento sustentável balizado pela PAS e pela PRDA, considerando o fortalecimento das capacidades estatais subnacionais para implementação de ações para o desenvolvimento sustentável, considerando como preâmbulo a bioeconomia, a agricultura sustentável, com apoio científico, tecnológico e inovativo para implementação da conversação e sustentabilidade ambiental.

A curva ascendente do desmatamento na Amazônia, a partir de 2016, ocupou prioridade nos diagnósticos em relação a propagação das desigualdades regionais e principalmente em relação aos riscos para manter a sustentabilidade ambiental. Uma das frentes de expansão do desmatamento está concentrada no Sul e Sudeste do Pará representado pelos municípios de São Félix do Xingú, Novo Progresso, Pacajá, Novo Repartimento, Itaituba, Portel, Anapu, Uruará, Marabá e Altamira, que juntos colaboraram com 57% do desmatamento calculado até 2023.



Com base neste contexto, foi aplicado como metodologia a análise de dimensões, a Dimensão da História da Trajetória Institucional, a Dimensão da Governança e a Dimensão da Economia, para cotejar os programas e o financiamento de atividades econômicas pelo FNO, considerando como filtro de análise de incentivo à produção de atividades econômicas relacionadas a sustentabilidade ambiental. Dentre os programas da carteira de negócios do FNO dois se destacaram pela concentração de operação de negócios e volume de capital empenhado, o Programa da Amazônia Sustentável e o FNO PRONAF.

No primeiro caso, o Programa da Amazônia Sustentável possui pouca diversificação em relação ao segmento produtivo incentivado, priorizou em suas linhas de financiamento da produção da soja e cana-de-açúcar combinado com os equipamentos necessários para o cultivo das *commodities*. No segundo caso, o FNO PRONAF abrigou uma diversidade de culturas produtivas condizentes com as diferentes dinâmicas econômicas territoriais, do qual estão referendadas pelo manejo sustentável do bioma, de modo que ampliou a produtividade nas culturas do açaí, mandioca, abacaxi, cacau, dendê, dentre outras culturas produtivas com viés endógeno do bioma da Amazônia.

O sistema de governança da política macrorregional da Amazônia, a PRDA avançou na agenda de políticas sustentáveis para o desenvolvimento e as linhas de crédito do FNO foram ampliadas para novas modalidades de financiamento de projetos relacionadas a sustentabilidade. Porém, há baixa acepção entre as normativas de financiamento institucionais frente à concessão de crédito do FNO, demonstrada principalmente pela concentração ao longo dos anos 2017 a 2022 dos recursos oriundos de dois programas tradicionais, o Amazônia Sustentável e o PRONAF. Os investimentos de recursos financeiros do FNO Amazônia Sustentável superaram os recursos distribuídos pelo PRONAF, que possui maior impacto na reverberação do financiamento de projetos em culturas agrícolas com maior adesão às características territoriais do bioma da Amazônia.

O balanço dos recursos financeiros do FNO pode ser posicionado como peça relevante para as investigações sobre o desenvolvimento regional, por correlacionar por intermédio da análise os avanços em relação à governança da PNDR, no campo institucional, ao mesmo tempo em que, permite apreciar em que medida os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) foram aplicados nos últimos anos. A apreciação permite elaborar inúmeras impressões, mas destaco duas delas. A primeira é em relação às atividades econômicas que são financiadas pelos fundos, que no caso específico da Amazônia

tem apresentado avanço da agropecuária e atividades afins sobre o efeito de homogeneização produtiva nos territórios, o que funciona como gatilho para acionar outros efeitos espúrios da desconcentração produtiva, tais como efeitos de bloqueio e destruição, conforme procurou-se apresentar com as cartografias. Ao mesmo tempo, permite apresentar as culturas produtivas que resistem a esse avanço, como é ilustrado pelo PRONAF, ocupando papel fundamental na resistência ao avanço desenfreado do agronegócio e dialogando diretamente com os fundamentos da PNDR para o desenvolvimento sustentável e territorial da Amazônia.

REFERÊNCIAS

- BASA. Banco da Amazônia S.A. **Relatório de Gestão do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte**. Belém, 2017. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/fno/relatorios-do-fno>
- BASA. Banco da Amazônia S.A. **Relatório de Gestão do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte**. Belém, 2018. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/fno/relatorios-do-fno>
- BASA. Banco da Amazônia S.A. **Relatório de Gestão do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte**. Belém, 2019. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/fno/relatorios-do-fno>
- BASA. Banco da Amazônia S.A. **Relatório de Gestão do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte**. Belém, 2020. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/fno/relatorios-do-fno>
- BASA. Banco da Amazônia S.A. **Relatório de Gestão do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte**. Belém, 2021. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/fno/relatorios-do-fno>
- BASA. Banco da Amazônia S.A. **Relatório de Gestão do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte**. Belém, 2022. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/fno/relatorios-do-fno>
- BASA. Banco da Amazônia S.A. **Relatório de Gestão do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte**. Belém, 2023. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/fno/relatorios-do-fno>
- BRASIL-MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Amazônia Sustentável**. Brasília: BRASIL/MI/MMA, 2008. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/1_plano_amaznia_sustentvel_225.pdf
- BRASIL. **Decreto N.º 6.047, de 22 de fevereiro de 2007 Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. 2007. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=6047&ano=2007&ato=4feATRE9ENRpWT75a>
- BRASIL. **Decreto n.º 9.810, de 30 de maio de 2019 Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9810.htm
- BRASIL. **Decreto n.º 11.962, de 22 de março de 2024. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11962.htm
- BECKER, Bertha. Novas territorialidades na Amazônia: desafio às políticas públicas. **Bol. Mus. Pará. Emílio Goeldi. Cienc. Hum.**, Belém, v. 5, n. 1, p. 17-23, jan.- abr. 2010.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na Cepal: uma resenha In: Bielschowsky, R. (org). Cinquenta



anos de pensamento na Cepal vol. I. Rio de Janeiro: Record, 2000.

FERNANDES, Patrícia. **Natureza, infraestrutura, mineração e urbanização: cartografando interseções históricas na região de Carajás**. IN: MONTEIRO, Maurílio de Abreu (org.). Amazônia: a região de Carajás. Belém: NAEA, 2023.

FOLHES, Ricardo; FERNANDES, Danilo. A dominância do paradigma tecnológico mecânico-químico-genético nas políticas para o desenvolvimento da bioeconomia na Amazônia (Paper 540). **Papers do NAEA**, 31(1), 2022.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais. **Desmatamento nos Municípios**. Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite – Prodes. São José dos Campos: INPE 2024. Consultado em: https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/increments

QUAGLIO, Gislaine M. **Relatório de pesquisa do projeto Governança e Análise das Aplicações dos Fundos Constitucionais de Financiamento**. IPEA, 2025, no prelo.

MICHELOTTI, Fernando. **Territórios de Produção Agromineral: relações de poder e novos impasses na luta pela terra no sudeste paraense**. Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - PUR - da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2019.

MONTEIRO, Maurílio Abreu.; SILVA, Regiane Paracampus. **Expansão geográfica, fronteira e regionalização: a região de Carajás**. IN: MONTEIRO, Maurílio de Abreu (org.). Amazônia: a região de Carajás. Belém: NAEA, 2023.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: GURRIERI, A. (org.) O Manifesto dos Periféricos e outros ensaios. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Celso Furtado, 2011.

RODRIGUES, Diego Macedo; MONTEIRO, Maurílio Abreu. **O ônus ambiental do paradigma agropecuário em Carajás e a construção de alternativas**. IN: MONTEIRO, Maurílio de Abreu (org.). Amazônia: a região de Carajás. Belém: NAEA, 2023.

SUDAM. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **Acesso aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO)**. Disponível em Transparência Brasil: Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia 2022.

SUDAM. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA 2024 -2027**. Belém: SUDAM, 2023.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons
Atribuição 4.0 Internacional.

