



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO EM ECONOMIA

ÁLVARO MARCELINO NUNES

O FNO NA REGIÃO AMAZÔNICA: processo decisório, socioeconomia e meio ambiente

BELÉM

2025

ÁLVARO MARCELINO NUNES

O FNO NA REGIÃO AMAZÔNICA: processo decisório, socioeconomia e meio ambiente

Dissertação de Mestrado apresentada ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Pará como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de Mestre em Economia.

Linha de pesquisa: Macroeconomia e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Alberto Castelo Branco Puty.

BELÉM

2025

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

M314f Marcelino Nunes, Álvaro.
O FNO na Região Amazônica : processo decisório,
socioeconomia e meio ambiente / Álvaro Marcelino Nunes. —
2025.
195 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Cláudio Alberto Castelo Branco
Puty Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do
Pará,
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-
Graduação em Economia, Belém, 2025.

1. Desenvolvimento regional. 2. FNO. 3. Socioeconomia.
4. Meio ambiente. 5. Processo decisório. I. Título.

CDD 330

ÁLVARO MARCELINO NUNES

O FNO NA REGIÃO AMAZÔNICA: processo decisório, socioeconomia e meio ambiente

Dissertação de Mestrado apresentada ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Pará como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Alberto Castelo Branco Puty.

Data da avaliação: /____/____.

Conceito:_____.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Cláudio Alberto Castelo Branco Puty
PPGE/UFPA (Orientador)

Prof. Dr. Mauro Santos Silva
IPEA (Membro externo)

Prof. Dr. Douglas Alcântara Alencar
PPGE/UFPA (Membro interno)

Prof. Dr. Raul Ventura da Silva Neto
PPGAU/UFPA (Membro interno)

BELÉM
2025

Dedico este trabalho aos trabalhadores e trabalhadoras dos rincões da Amazônia que carecem de um olhar mais humanizado do planejamento regional.

AGRADECIMENTOS

תודה ליהוה (Todá la'Hashem), expresso minha profunda gratidão por Sua presença silenciosa, que me guiou com força e clareza nos momentos de incerteza. Foi em Sua luz que encontrei a razão e a paciência necessárias para seguir em frente.

Aos meus familiares, pela base sólida e pelo amor constante, e ao meu orientador, pela sabedoria, paciência e orientação que transformaram dúvidas em respostas. A todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a realização deste trabalho, minha sincera gratidão.

Este percurso só foi possível graças ao apoio contínuo e aos ensinamentos que me foram generosamente oferecidos.

“Os fundamentos de determinada discriminação e o critério na classificação dos fatos mudam à medida que a cultura evolui; isso porque muda o fim em função do qual se apreendem tais fatos, mudando o ponto de vista dominante. Em suma, os traços salientes e decisivos de um tipo de atividade ou de uma classe social num determinado estágio de cultura não terão a mesma importância relativa para os fins de classificação num estágio subsequente”.

(VEBLÉN, 1974, p. 283)

RESUMO

A dissertação analisou a governança do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e seus impactos no desenvolvimento socioeconômico e ambiental da região Norte do Brasil, explorando a interação entre atores institucionais como o Banco da Amazônia (BASA), a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e o MIDR, e como essa interação influencia os critérios de alocação de recursos. A pesquisa revelou que, apesar da intenção do FNO de reduzir as desigualdades regionais, sua eficácia é comprometida pela falta de gestão integrada e articulação entre políticas públicas, resultando em uma distribuição desigual de recursos que favorece áreas de maior dinamismo econômico e negligencia as populações vulneráveis. A ausência de mecanismos adequados de monitoramento e avaliação dos projetos financiados dificulta a formulação de políticas públicas mais eficazes e evidencia a insuficiência de critérios ambientais na alocação de recursos, o que prejudica o equilíbrio entre crescimento econômico e sustentabilidade ambiental, especialmente na Amazônia. A governança do FNO, permeada por conflitos distributivos entre os diversos atores envolvidos, muitas vezes privilegia interesses específicos, gerando desigualdade na distribuição dos recursos. Metodologicamente, a pesquisa utilizou uma abordagem mista, com análise quantitativa e qualitativa, focando em um recorte temporal entre 2007 e 2016, analisando os efeitos dos desembolsos do FNO e suas interações institucionais, além de um recorte espacial nos estados da região Norte que mais receberam recursos. A pesquisa conclui que é necessário repensar a governança do FNO para torná-lo uma ferramenta mais eficaz, promovendo maior transparência, inclusão das comunidades locais e aprimoramento dos sistemas de monitoramento e avaliação, a fim de garantir um desenvolvimento equilibrado, sustentável e mais equitativo para a região, considerando as especificidades socioeconômicas e ambientais locais.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; FNO; socioeconomia; meio ambiente; processo decisório.

ABSTRACT

The dissertation analyzed the governance of the Northern Constitutional Financing Fund (FNO) and its impacts on the socioeconomic and environmental development of Brazil's Northern region. It explored the interaction between institutional actors such as the Banco da Amazônia (BASA), the Superintendence for the Development of the Amazon (SUDAM), and the Ministry of Integration and Regional Development (MIDR), and how this interaction influences the criteria for resource allocation. The research revealed that, despite the FNO's goal of reducing regional inequalities, its effectiveness is undermined by a lack of integrated management and coordination among public policies. This results in an uneven distribution of resources that favors economically dynamic areas while neglecting vulnerable populations. The absence of adequate mechanisms for monitoring and evaluating funded projects hampers the development of more effective public policies and highlights the insufficiency of environmental criteria in the allocation of resources. This shortcoming compromises the balance between economic growth and environmental sustainability, particularly in the Amazon. The governance of the FNO, marked by distributive conflicts among the various actors involved, often favors specific interests, leading to inequality in the distribution of resources. Methodologically, the research employed a mixed-methods approach, combining quantitative and qualitative analysis, with a temporal focus on the period from 2007 to 2016. It examined the effects of FNO disbursements and institutional interactions, along with a spatial focus on the Northern states that received the most funding. The study concludes that it is necessary to rethink the governance of the FNO to make it a more effective tool. This includes promoting greater transparency, incorporating local communities, and improving monitoring and evaluation systems to ensure balanced, sustainable, and more equitable development in the region, taking into account its local socioeconomic and environmental specificities.

Keywords: regional development; FNO; socioeconomy; environment; decision-making process.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Figura 1 – Estrutura racional do processo decisório	30
Figura 2 – Processo decisório do FNO à moda de Simon (1955)	31
Figura 3 – Dimensões externas ao ato humano volitivo	34
Figura 4 – Relação institucional do FNO	42
Figura 5 – Arrecadação do IPI em 2023 (R\$ bilhões)	45
Figura 6 – O fisco do IR em 2023 (R\$ bilhões)	46
Figura 7 – Estrutura decisória do FNO (2004 – 2009)	51
Figura 8 – Operacionalização contemporânea do processo decisório do FNO	54
Figura 9 – Da administração do FNO	71
Figura 10 – Dinâmica institucional do FNO na SUDAM	74
Figura 11 – Procedimentos básicos do acesso ao FNO	82
Figura 12 – Esquema dos FCs	89
Figura 13 – Repasses da STN e contrações do FCs (1989-2006)	91
Figura 14 – Inadimplência geral dos FCs (1989-2006)	95
Figura 15 – Operações e contratações por UF da região Norte (1994-2006)	109
Figura 16 – Contratação por linha de financiamento (2019)	104
Figura 17 – Atendimento aos Recortes Setoriais Prioritários pelo Condel/Sudam	112
Figura 18 – Aplicação do FNO por programa (2023)	140
Figura 19 – Aplicação do FNO por programas (2008)	141
Figura 20 – Uso das terras agricultáveis da região Norte	143
Figura 21 – Aplicação do FNO por segmento econômico	144
Figura 22 – Estoque de desmatamento na região Norte	147
Figura 23 – IDHM da região Norte brasileira	148
Figura 24 – <i>Finance</i> -Investimento-Poupança- <i>Funding</i>	160
Figura 25 – Evolução temporal das 14 variáveis da pesquisa	173
Figura 26 – <i>Biplot</i> do PCA aplicado às variáveis selecionadas do processo decisório do FNO	176
Figura 27 – Correlações (Rural e Índice de Basileia e Não Rural e Índice de Basileia) – 2007-2026	178
Figura 28 – Correlações (Agricultura Familiar e Índice de Basileia e Demais Setores Rurais e Índice de Basileia) – 2007-2016	179
Figura 29 – Correlações (Agricultura Familiar e Taxa de Inadimplência e Demais Setores Rurais e Taxa de Inadimplência)	180

Figura 30 – Correlações (Agricultura Familiar e Taxa de Desmatamento e IB e TD e TI e TD)	181
.....	
Gráfico 1 – Distribuição do emprego formal por setor econômico	80
Gráfico 2 – Desempenho do PIB nominal a preço de mercado dos estados da região Norte	106
.....	
Gráfico 3 – Aplicação do FNO: 2007-2020	106
Quadro 1 – Descrição da base	24
Quadro 2 – Setores prioritários para a aplicação do FNO em 2023	111
Quadro 3 – Ações ilícitas cometidas por grileiros para a obtenção de terras públicas no Brasil	136
.....	
Tabela 1 – Patrimônio líquido (em milhões) dos FCs (1989-2006)	93
Tabela 2 – Recursos disponíveis – valores nominais 1996/2006 – R\$ milhões	96
Tabela 3 – Estimativa de geração do número de empregos diretos e indiretos	98
Tabela 4 – Valor contratado por Fundo Constitucional de Financiamento (2019-2022)	99
Tabela 5 – Valor contratado por finalidade (2019-2022)	100
Tabela 6 – Aporte financeiro (FCO, FNE e FNO) por setor (ano 2022)	100
Tabela 7 – Aporte financeiro (FCO, FNE e FNO) por UF (ano 2022)	101
Tabela 8 – Valor contratado do Pronaf por fundo constitucional de financiamento (2019-2022)	102
.....	
Tabela 9 – O orçamento (em valores nominais) do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (2007-2020)	103
Tabela 10 – Execução orçamentária do FNO (2007-2022)	105
Tabela 11 – Impactos macroeconômicos (em milhões) dos recursos aplicados pelo FNO (2007-2020), exceto emprego (em unidades)	107
Tabela 12 – As distribuições do FNO no setor rural, PRONAF e demais segmentos rurais (valor nominal)	113
Tabela 13 – FNO 2022 – contratações (milhões) por programa de financiamento e por UF	114
.....	
Tabela 14 – FNO 2022 – contratações indígenas e quilombolas	114
Tabela 15 – FNO 2022 – contratações mulheres - PRONAF e não PRONAF	114
Tabela 16 – As distribuições do FNO nos setores rural e não rural (valor nominal)	115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AF – Agricultura Familiar
- AILs – Agrupamentos Industriais Latentes
- AIPs – Agrupamentos Industriais Potenciais
- APLs – Arranjos Produtivos Locais
- BACEN – Banco Central
- BASA – Banco da Amazônia S.A.
- BCs – Bens de Consumo
- BK – Bem de Capital
- BKs – Bens de Capital
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BTNF – Bônus do Tesouro Nacional Fiscal
- CDBs – Certificados de Depósito Bancário
- CDR – Coeficiente de Desenvolvimento Regional
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CGEST – Coordenação-Geral de Governança, Gestão Estratégica e de Desenvolvimento Organizacional
- CGFIN – Coordenação-Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento
- CGPLA – Coordenação-Geral de Planejamento Regional
- CNAE – Classificação Nacional de Pesquisas Econômicas
- COFIE – Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas
- CONDEL – Conselho Deliberativo
- COVID – *Corona Virus Disease*
- CPES – Coordenação de Estudos, Pesquisas e Estatísticas
- CPLA – Coordenação de Elaboração de Planos e Programas
- CVM – Comissão de Valores Mobiliários
- DGFAI – Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos e de Atração de Investimentos
- DICOL – Diretoria Colegiada
- DIESSE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
- DIPLAN – Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas
- DSR – Demais Setores Rurais
- FCFs – Fundos Constitucionais
- FCO – Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-Oeste

FDs – Fundos de Desenvolvimento
FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos
FIES – Fundo de Financiamento Estudantil
FINAM – Fundo de Investimentos da Amazônia
FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNE – Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste
FNO – Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte
FUNARBE – Fundação Arthur Bernardes
GAB – Gabinete
GT – Grupo de Trabalho
IB – Índice de Basileia
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
IFDMed. – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal Educação
IFDMer – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal Emprego e Renda
IFDMs – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal Saúde
IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto de Produtos Industrializados
IR – Imposto de Renda
LCR – Liquidez de Curto Prazo
LOA – Lei Orçamentária Anual
MF – Ministério da Fazenda
MIDR – Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
NEI – Nova Economia Institucional
NFCRN – Número de Focos de Calor na Região Norte
NR – Não Rural

NSFR – *Net Stable Funding Ratio*

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PCA – Análise de Componentes Principais

PDIAL – Política de Desenvolvimento Industrial da Amazônia Legal

PDRs – Planos de Desenvolvimento Regionais

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PPA – Plano Plurianual

PRDA – Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia

PRODES – Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite

PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

R – Rural

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

SAFs-A – Sistemas Agroflorestais – Agricultura

SAFs-F – Sistemas Agroflorestais – Floresta

SEFEL – Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria

SFN – Sistema Financeiro Nacional

SFs – Sistemas Financeiros

SPE – Secretaria de Política Econômica

SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO – Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

TC – Tribunal de Contas

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Taxa de Inadimplência

TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo

TR – Taxa Referencial

TRD – Taxa Referencial Diária

UF – Unidade Federativa

UFs – Unidades Federativas

VC – Valor Contratado

VEI – Velha Economia Institucional

VLR – Valor

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 METODOLOGIA	22
2.1 Delimitação temporal e espacial	22
2.1.1 Recorte temporal	22
2.1.2 Recorte espacial	22
2.2 Método	22
2.4 Fonte de dados	23
2.4 Etapas da pesquisa	24
2.4.1. Análise qualitativa	24
2.4.2. Análise quantitativa	25
3 PROCESSO DECISÓRIO, GOVERNANÇA E APLICAÇÃO DO FNO	29
3.1 Diretrizes institucionalistas e gestão do FNO	38
3.2 FNO e gestão regional	41
3.3 FNO na perspectiva da PNDR	44
3.4 Dinâmica e estrutura do processo decisório do FNO	48
3.4.1 Processo decisório do FNO e fragilidades operacionais à luz da Corte de Contas federal	54
3.4.2 Processo decisório do FNO: os riscos dos macroprocessos	56
3.5 A relação do processo decisório com o padrão alocativo do FNO	61
3.5.1 Formas de alocação do FNO	68
3.6 Itinerário institucional do processo decisório do FNO	70
3.6.1 Dinâmica interna do FNO na SUDAM	73
3.6.1.1 CONDEL/SUDAM e o FNO	76
3.6.2 A dinâmica interna do BASA e o FNO	78
3.6.3 Práticas contábeis do BASA vinculadas ao FNO	84
3.6.3.1 Uma crítica institucionalista às práticas contábeis do FNO	86
3.6.4 Os desembolsos do FNO: estrutura financeira e execução	88
3.6.4.1 Contexto geral (1989-2006)	88
3.6.4.2 Contexto geral (2007-2023): no cenário institucional da PNDR	98
3.7 Composição ou características internas do objeto de pesquisa	102
3.8 Especificidade com os objetivos de pesquisa	109

4 DESENVOLVIMENTO REGIONAL	116
4.1 Declínio e focalização produtiva em <i>Commodities</i> no Brasil (2000-2020)	116
4.2 As bases teóricas clássicas do desenvolvimento regional	118
4.3 FNO e economia brasileira: institucionalidade histórico-estrutural	121
4.3.1 Fases históricas do FNO	125
4.4 Amazônia: limiar e acumulação de capital	128
4.5 Planejamento regional e financiamento da Amazônia	132
4.5.1 Planejamento exógeno, cooptativo e autoritário da Amazônia	132
4.5.2 SUDAM e o planejamento regional	151
4.5.3 BASA e o financiamento do desenvolvimento regional	153
5 SISTEMA FINANCEIRO, BANCOS E FINANCIAMENTO: ESTRUTURALISMO MACROANALÍTICO DO FNO	157
5.1 As bases teóricas e empíricas do financiamento: a macroeconomia do financiamento	157
5.1.1 O circuito macroeconômico <i>Finance-Investimento-Poupança-Funding</i> (financiamento)	159
5.2 A estrutura e a lógica de operação do sistema financeiro brasileiro	162
5.2.1 O sistema financeiro brasileiro: historicidade e arranjo institucional	163
6 RESULTADOS EMPÍRICOS SOBRE O PROCESSO DECISÓRIO DO FNO: UMA ABORDAGEM QUANTITATIVA (2007–2016)	172
6.1 Uma avaliação crítico-descritiva das variáveis metodológicas da pesquisa	172
6.2 PCA	174
6.3 Matriz de correlação	176
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	182
REFERÊNCIAS	185

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico não ocorre de maneira casual nem de forma homogênea em todas as regiões do mundo. Muitas teorias sobre Desenvolvimento Regional convergem para a ideia de que o avanço econômico está atrelado à expansão da atividade industrial, à necessidade de planejamento estatal e à concessão de incentivos para dinamizar a produção. No Norte do Brasil, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) incorpora esses princípios, tendo como principal mecanismo financeiro o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). No entanto, a geração de riqueza na região ainda representa uma parcela modesta em relação à produção nacional, e os indicadores de qualidade de vida, como o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), frequentemente mostram resultados abaixo do esperado.

Nesse contexto, esta dissertação investiga a governança do FNO e seus impactos nos padrões de desembolso e no desenvolvimento socioambiental e econômico da região Norte. A pesquisa busca responder de que maneira a estrutura de governança do fundo e a interação entre seus atores institucionais influenciam os critérios de alocação de recursos e os resultados do desenvolvimento regional.

Compreender o papel do FNO como instrumento de política pública é essencial para avaliar sua efetividade na redução das desigualdades regionais e na promoção do desenvolvimento sustentável. Apesar de sua relevância estratégica, os estudos sobre seu impacto são escassos e, muitas vezes, limitam-se a análises econômicas isoladas, sem considerar a complexidade das dinâmicas socioeconômicas e ambientais. Conforme apontado pelo IPEA (2015), a ausência de um sistema abrangente de monitoramento e avaliação das políticas regionais representa um entrave significativo para a formulação de intervenções mais eficazes e equitativas.

A literatura existente reforça a necessidade de aprofundar a análise sobre os fundos constitucionais de financiamento. Resende, Silva e Silva Filho (2014) destacam que, embora amplamente debatido, o tema carece de avaliações mais detalhadas sobre os impactos sociais e ambientais dos fundos. As desigualdades regionais na região Norte vão além do PIB per capita e envolvem indicadores como renda domiciliar e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Além disso, Almeida Júnior, Resende e Silva (2007) evidenciam que os recursos desses fundos tendem a ser direcionados a municípios com maior dinamismo econômico, aprofundando as disparidades intrarregionais em vez de reduzi-las.

Outro fator relevante é o papel das instituições na gestão dos recursos do FNO. A atuação de entidades como o Banco da Amazônia (BASA), a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e organizações como a FAEPA influencia diretamente a definição das prioridades de alocação dos recursos. Estudos apontam que conflitos distributivos podem emergir dessas dinâmicas, resultando em uma distribuição desigual dos investimentos. Assim, mapear essas relações é essencial para compreender como essas instituições podem reforçar ou mitigar as desigualdades regionais.

Além disso, a questão ambiental é central para a região Norte, cuja biodiversidade e riqueza em recursos naturais contrastam com desafios como desmatamento e degradação ambiental. O BASA (2013a), na coletânea “Série de Estudos de Impactos do FNO, 4”, aborda temas como taxas de desmatamento e capital natural, mas sem integrar essas variáveis a uma análise mais ampla sobre desenvolvimento regional. Dessa forma, é fundamental investigar como o FNO pode fomentar um modelo de crescimento econômico alinhado à sustentabilidade ambiental.

A relevância deste estudo também se insere no debate teórico sobre políticas públicas e desenvolvimento regional. Ao examinar como o FNO influencia a dinâmica socioeconômica e ambiental da região Norte, esta pesquisa contribui para a formulação de modelos de gestão de recursos públicos mais eficazes na redução das desigualdades e promoção da sustentabilidade. O IPEA (2015) ressalta que políticas regionais bem estruturadas e avaliadas são essenciais para enfrentar os desafios do desenvolvimento desigual no Brasil.

Espera-se, ainda, que esta pesquisa fomente o debate acadêmico e político sobre a integração de políticas públicas em um contexto de desigualdades históricas. Ao analisar os padrões de desembolso do FNO e a atuação de diferentes atores institucionais, busca-se contribuir para a formulação de políticas mais alinhadas à inclusão social, justiça distributiva e sustentabilidade ambiental. Assim, além de preencher lacunas na literatura, o estudo oferece subsídios para intervenções que promovam um desenvolvimento mais equitativo e sustentável na região Norte.

O objetivo central desta pesquisa é investigar a estrutura de governança do FNO e seus efeitos sobre os padrões de desembolso e o desenvolvimento socioeconômico e ambiental da região Norte. Especificamente, busca-se: (i) analisar o processo decisório e a governança institucional do FNO, com ênfase nos mecanismos de alocação de recursos e nas relações entre os atores envolvidos na gestão do fundo; (ii) avaliar a contribuição do FNO para o desenvolvimento regional da região Norte, considerando indicadores econômicos, sociais e

ambientais no período de 2007 a 2016.; (iii) examinar a atuação do sistema financeiro e dos bancos operadores na aplicação dos recursos do FNO, a partir de uma abordagem estruturalista macroanalítica, identificando possíveis assimetrias regionais e setoriais no acesso ao crédito.; e (iv) investigar empiricamente os efeitos da governança e do processo decisório sobre os padrões de desembolso do FNO, utilizando uma abordagem quantitativa para o período de 2007 a 2016, a fim de identificar correlações entre variáveis institucionais e os resultados do financiamento a partir de uma redução dimensional da técnica multivariada PCA.

A hipótese central deste estudo é que a estrutura de governança do FNO e a interação entre seus principais atores institucionais, como BASA, SUDAM, governos estaduais e Banco Central, impactam diretamente os critérios de alocação de recursos e os resultados do desenvolvimento regional. A influência dessas instituições pode resultar tanto em um desenvolvimento desigual quanto em um crescimento mais equitativo e sustentável, dependendo de como as decisões são estruturadas e implementadas.

A dissertação está organizada em seis capítulos. O primeiro apresenta a introdução com o tema, objetivos e justificativa. O segundo capítulo trata da metodologia, com ênfase na abordagem quantitativa e na aplicação da Análise de Componentes Principais (PCA). O terceiro capítulo analisa o processo decisório e a governança do FNO, destacando os mecanismos de alocação e os atores envolvidos. O quarto capítulo avalia a contribuição do FNO para o desenvolvimento regional da região Norte. O quinto examina o papel do sistema financeiro e dos bancos operadores, com base em uma abordagem estruturalista macroanalítica. O sexto capítulo investiga empiricamente os efeitos da governança sobre os padrões de desembolso do FNO, com base em dados quantitativos. As considerações finais apresentam os principais resultados e sugestões para futuras pesquisas.

2 METODOLOGIA

A metodologia adotada nesta dissertação integra abordagens quantitativas e qualitativas, estruturadas para oferecer uma análise abrangente e fundamentada sobre os impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) no desenvolvimento socioeconômico e ambiental da região Norte do Brasil. A seguir, detalha-se cada etapa metodológica, destacando os procedimentos adotados, os modelos utilizados e os métodos de interpretação e validação dos dados.

2.1 Delimitação temporal e espacial

2.1.1 Recorte temporal

De 2007 a 2016, com recorte temporal que considera:

- A implementação de políticas regionais vinculadas à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR);
- A evolução do desembolso do FNO no contexto de transformações econômicas e ambientais da região.
- A efetividade do FNO para o desenvolvimento socioambiental na região Norte.

De 1989 a 2023, destacando:

- As dinâmicas pontuais e os intervalos entre as políticas públicas de desenvolvimento regional anteriores e posteriores à vigência institucional da PNDR.

2.1.2 Recorte espacial

A região Norte, composta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. A análise concentra-se em UFs (Unidades Federativas) que receberam maior volume de recursos e apresentam diferentes indicadores de desenvolvimento humano e econômico.

2.1.3 Método

Nesta dissertação, utiliza-se o método histórico-estrutural, uma abordagem de pesquisa que busca compreender fenômenos sociais e históricos por meio da análise das estruturas sociais e das transformações ocorridas ao longo do tempo. Esse método parte da premissa de que as relações de poder, a economia, a ideologia e as instituições sociais são elementos centrais na formação da dinâmica histórica e nas interações humanas (Rodríguez, 1981). Ao focar nas estruturas sociais de uma sociedade, ele examina como as diversas esferas — como a política,

a cultura e a economia — se interconectam e influenciam a evolução dos eventos históricos, destacando sempre as interdependências entre essas áreas.

Uma característica fundamental do método histórico-estrutural é a análise das contradições presentes nas sociedades, especialmente aquelas que emergem entre classes sociais ou interesses antagônicos. Tais contradições são vistas como motores das transformações históricas, sugerindo que mudanças em uma esfera social, como a econômica, podem gerar reflexos significativos nas esferas política e cultural. Ao adotar esse enfoque, o pesquisador investiga as condições materiais e estruturais que moldam as possibilidades de ação dos indivíduos e os processos de mudança, dando especial atenção às rupturas e continuidades ao longo do tempo (Rodríguez, 1981).

No processo de pesquisa, a primeira etapa consiste na definição clara do fenômeno ou evento histórico a ser estudado. Em seguida, realiza-se uma análise detalhada do contexto histórico, identificando as estruturas sociais dominantes, as relações de poder e os modos de produção que influenciam o fenômeno em questão. O pesquisador deve compreender como essas estruturas evoluíram ao longo do tempo, investigando as mudanças e permanências que ocorreram (Demo, 1995). O foco não se limita ao estudo de eventos isolados, mas busca entender a totalidade histórica em que estão inseridos.

Por fim, o método histórico-estrutural proporciona uma visão integrada e contextualizada dos processos históricos, permitindo ao pesquisador entender a complexidade das transformações sociais. Ele se destaca por sua capacidade de identificar e analisar as relações causais entre diferentes esferas sociais, como as relações econômicas e as práticas políticas, e por interpretar essas transformações à luz das contradições estruturais que as impulsionam. Esse enfoque possibilita uma análise profunda dos fenômenos sociais, contribuindo significativamente para a compreensão das dinâmicas de mudança social e histórica.

2.2 Fonte de dados

Os dados secundários serão extraídos de fontes públicas das páginas eletrônicas oficiais do Governo Federal como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), SUDAM e Banco da Amazônia S.A.. Também serão extraídos indicadores de fontes internacionais ou do Terceiro Setor que possuam estudos sobre temáticas relevantes à discussão desse trabalho. Destacam-se dentre os dados secundários que serão utilizados, o Produto Interno Bruto (PIB), o Índice Firjan de

Desenvolvimento Municipal (IFDM), os dados de aplicação do FNO e suas estimativas de impacto socioeconômico. Confira o Quadro abaixo com as especificações dos dados usados nesta dissertação.

Quadro 1 – Descrição da base

VARIÁVEL	FONTE	PERIODICIDADE ADAPTADA	OBJETIVO PRINCIPAL
Taxa de Desmatamento	INPE	Anual	Objetivo específico iv
Número de Focos de Calor na região Norte	IBGE	Anual	Objetivo específico iv
Taxa de Inadimplência	Bacen	Anual	Objetivo específico iii
Índice de Basileia	Bacen	Média móvel (12 meses)	Objetivo específico iii
FNO Setor Rural	BASA e MIDR	Anual	Objetivos específicos i e ii
FNO Setor Não Rural	BASA e MIDR	Anual	Objetivos específicos i e ii
FNO Agricultura Familiar	BASA e MIDR	Anual	Objetivos específicos i e ii
FNO Demais Setores Rurais	BASA e MIDR	Anual	Objetivos específicos i e ii
Orçamento do FNO	BASA	Anual	Objetivos específicos i e ii
Dispêndio do FNO	BASA	Anual	Objetivos específicos i e ii
Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal Geral	FIRJAN	Anual	Objetivos específicos i e ii
Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal Saúde	FIRJAN	Anual	Objetivos específicos i e ii
Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal Educação	FIRJAN	Anual	Objetivos específicos i e ii
Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal Emprego e Renda	FIRJAN	Anual	Objetivos específicos i e ii

Fonte: Elaboração própria do autor

2.3 Etapas da pesquisa

2.3.1 Análise qualitativa

O procedimento de coleta de dados foi realizado por meio de uma análise documental aprofundada, que incluiu os Planos de Aplicação, Relatórios de Gestão e Relatórios de Atividades do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), disponibilizados pelo Banco da Amazônia S.A.. Esses documentos, acessíveis no site oficial da instituição,

abrangeram informações desde 2002 para os Relatórios de Gestão e a partir de 2011 para os Relatórios de Atividades e Planos de Aplicação.

Além disso, foram analisados diversos dispositivos legais que regulamentam o FNO, como a Lei nº 7.827/89, que instituiu o Fundo, e a Lei nº 12.124/2007, que reestruturou a SUDAM. Também foram considerados portarias ministeriais que determinaram anualmente a programação do Fundo, bem como resoluções do CONDEL/SUDAM, que normatizaram seu funcionamento.

Ademais, os dados secundários foram coletados a partir de bases públicas, incluindo páginas eletrônicas de instituições governamentais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), SUDAM e Banco da Amazônia S.A.. Também foram utilizados indicadores de fontes internacionais ou do Terceiro Setor, com estudos pertinentes ao tema investigado.

2.3.2 Análise quantitativa

Diante disso, esta parte textual apresenta a abordagem metodológica adotada para avaliar a efetividade das aplicações do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), com base nos dados previamente apresentados nesta pesquisa. O objetivo é examinar o impacto do FNO no desenvolvimento socioeconômico e ambiental da região Norte no período de 2007 a 2016. A análise é fundamentada em dados secundários e considera as seguintes variáveis no conjunto dos métodos estatísticos utilizados:

- Taxa de Desmatamento – TD;
- Dispêndio do FNO – APLIC.
- IFDM¹ Geral – IFMD_g;
- IFDM Saúde – IFDM_s
- IFDM Educação – IFDM_{ed}.
- IFDM Emprego e Renda – IFDM_{er}
- Agricultura Familiar – AF;
- Demais Setores Rurais – DSR;
- Número de Focos de Calor na Região Norte – NFCRN;
- FNO Rural – R;
- FNO Não Rural – NR;
- Índice de Basileia – IB;
- Taxa de Inadimplência – TI.

¹ Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.

Além disso, a seleção destas variáveis nesta pesquisa tem por objetivo captar, de forma integrada, os impactos da governança do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) sobre o desenvolvimento socioeconômico e ambiental da região Norte entre 2007 e 2016. Os indicadores do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) — geral, saúde, educação e emprego/renda — foram escolhidos por oferecerem uma visão abrangente e desagregada do desenvolvimento local. Esses dados permitem analisar como os recursos do FNO influenciam diferentes dimensões do bem-estar da população, atendendo ao objetivo de mensurar os resultados sociais e econômicos dos investimentos do fundo

As variáveis Agricultura Familiar (AF) e Demais Setores Rurais (DSR) são fundamentais para compreender a distribuição setorial dos financiamentos e identificar possíveis assimetrias no acesso ao crédito. A separação entre esses segmentos permite avaliar se a governança do FNO favorece práticas de produção mais inclusivas e sustentáveis ou se concentra recursos em setores mais capitalizados. Já a variável Número de Focos de Calor na região Norte (NFCRN) complementa a análise ao fornecer uma *proxy* dos impactos ambientais da atividade econômica, possibilitando avaliar se há correlação entre o crédito concedido e a intensificação do desmatamento e das queimadas.

Ademais, os dados sobre os valores desembolsados pelo FNO em setores rurais (R) e não rurais (NR) são centrais para entender os padrões de alocação de recursos, conforme definidos pela estrutura de governança do fundo. Essa distinção contribui para identificar se a política de crédito tem priorizado determinadas atividades econômicas ou regiões. Em paralelo, o Índice de Basileia (IB) é utilizado para avaliar a capacidade dos bancos operadores de suportar riscos financeiros, o que pode influenciar diretamente suas decisões de concessão de crédito, enquanto a Taxa de Inadimplência (TI) reflete a eficácia dos mecanismos de análise e controle do FNO.

Com isso – e para elucidar melhor a parte quantitativa – usou-se também matrizes de correlação e o PCA (Análise de Componentes Principais). A matriz de correlação é uma ferramenta essencial na análise estatística, pois permite entender as relações lineares entre diferentes variáveis. Ela fornece uma visão clara sobre a intensidade e a direção da correlação entre as variáveis, ajudando os pesquisadores a identificar padrões, possíveis redundâncias e variáveis que podem ser combinadas ou descartadas. Em uma dissertação com metodologia quanti-quali, a matriz de correlação é crucial, pois oferece um panorama das interações entre as variáveis quantitativas e qualitativas, possibilitando a análise de como essas variáveis se

comportam em conjunto e orientando na escolha das variáveis a serem analisadas de maneira mais aprofundada.

O PCA (Análise de Componentes Principais) é uma técnica multivariada de redução de dimensionalidade que visa simplificar a análise de grandes conjuntos de dados. Ele transforma um conjunto de variáveis correlacionadas em um conjunto menor de variáveis não correlacionadas, chamadas de componentes principais. O PCA é útil em dissertações com metodologia quanti-quali porque permite destacar os principais fatores que explicam a variação nos dados, facilitando a visualização e interpretação das relações entre variáveis. Além disso, o PCA pode ser combinado com métodos qualitativos para explorar padrões subjacentes e oferecer uma análise mais completa e robusta, promovendo uma melhor compreensão dos dados e das relações entre as variáveis (Artes; Barroso, 2023).

Ressalta-se, também, que o primeiro passo do PCA é centralizar os dados, ou seja, subtrair a média de cada variável. Isso resulta na matriz centralizada X_{centrado} , dado por:

$$X_{\text{centrado}} = X - \bar{X} \quad (1)$$

Onde: onde \bar{X} é o vetor de médias de cada variável. Em seguida, calcula-se a matriz de covariância, que descreve as relações entre as variáveis:

$$\Sigma = \frac{1}{n-1} X_{\text{centrado}}^T X_{\text{centrado}} \quad (2)$$

A matriz de covariância Σ é simétrica, e seus elementos σ_{ij} representam a covariância entre as variáveis i e j .

O próximo passo é calcular os autovalores λ_i e os autovetores v_i da matriz de covariância Σ , resolvendo o problema de autovalores:

$$\Sigma v_i = \lambda_i v_i \quad (3)$$

Os autovalores λ_i indicam a quantidade de variância explicada por cada componente, enquanto os autovetores v_i correspondem às direções dos componentes principais (Artes; Barroso, 2023).

Finalmente, os dados centralizados são projetados no espaço gerado pelos autovetores ordenados. A projeção dos dados nos componentes principais é dada por:

$$Z = X_{\text{centrado}} V \quad (4)$$

Onde V é a matriz cujas colunas são os autovetores ordenados, e Z é a matriz de componentes principais. Esse processo reduz a dimensionalidade do conjunto de dados, mantendo as direções de maior variância, o que facilita a análise e interpretação dos dados.

Diante disso, a aplicação da Análise de Componentes Principais (PCA) nesta pesquisa é fundamental para reduzir a complexidade dos dados multivariados relacionados aos

desembolsos do FNO e seus impactos socioeconômicos e ambientais na região Norte. Ao permitir a identificação das combinações de variáveis que mais contribuem para a variância total dos dados, o PCA facilita a visualização de padrões e correlações ocultas entre diferentes dimensões institucionais, econômicas, sociais e ambientais, como taxa de desmatamento, inadimplência, desempenho dos setores produtivos, e índices de desenvolvimento municipal. Essa simplificação permite que os efeitos da governança e do processo decisório sobre os resultados do FNO sejam analisados de forma mais objetiva, destacando os fatores mais relevantes no contexto de aplicação dos recursos.

Além disso, ao agrupar variáveis correlacionadas em componentes principais, o PCA contribui para identificar assimetrias regionais e setoriais no acesso ao crédito, bem como as possíveis ineficiências ou distorções nos mecanismos de alocação do fundo. Essa abordagem quantitativa fortalece a base empírica da pesquisa, tornando mais robusta a análise da atuação do sistema financeiro na operacionalização do FNO. Assim, a técnica auxilia na compreensão das inter-relações entre os elementos da governança institucional e seus efeitos concretos sobre o desenvolvimento da região, contribuindo para a formulação de políticas públicas mais eficazes e alinhadas às especificidades regionais da Amazônia.

3 PROCESSO DECISÓRIO, GOVERNANÇA E APLICAÇÃO DO FNO

A tomada de decisões é parte essencial da vida, ocorrendo em diferentes níveis de complexidade, desde escolhas cotidianas, como selecionar uma marca de refrigerante, até decisões mais significativas, como escolher uma profissão ou um imóvel. Essas decisões influenciam diretamente os rumos pessoais e profissionais, sendo exemplos as escolhas de adquirir um curso ou participar de um concurso.

No ambiente organizacional, a tomada de decisões é uma atividade central, especialmente para administradores. De acordo com Maximiano (1995), esse processo está associado às funções de planejamento, organização, direção e controle, demonstrando sua relevância para a gestão e o alcance dos objetivos organizacionais. Decisões estruturadas ajudam a definir estratégias e orientar ações dentro das empresas.

Segundo Chiavenato (2011), o processo de decisão é composto por seis elementos: o tomador de decisão, que avalia alternativas; os objetivos, que orientam suas escolhas; as preferências, que estabelecem critérios de avaliação; a estratégia, que define o curso de ação; a situação, que envolve fatores internos e externos que influenciam a decisão; e o resultado, que representa as consequências da ação tomada. Esses elementos ajudam a compreender como decisões são estruturadas e implementadas.

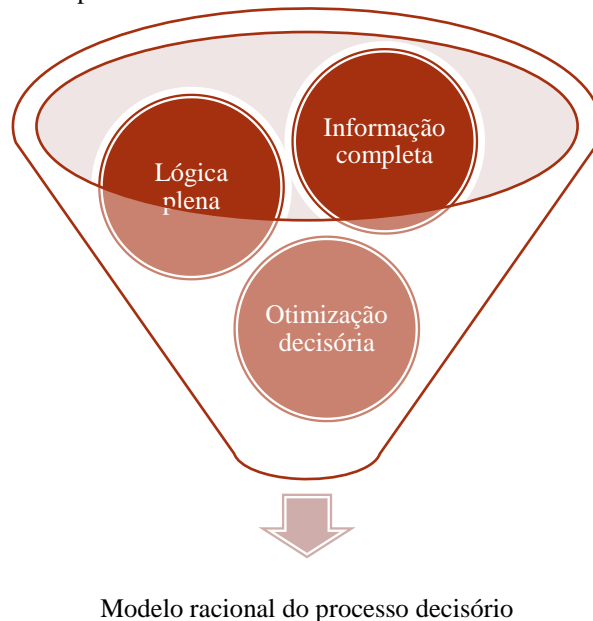
Entre os tipos de decisões, destacam-se as programadas e não programadas. Decisões programadas lidam com situações rotineiras para as quais já existem soluções padronizadas. Um exemplo seria o caso de um aluno que perdeu uma prova e precisa agendar outra. Nesse caso, a resposta já está definida no regulamento, e a solução é aplicada automaticamente, economizando tempo e garantindo uniformidade nas decisões dentro da organização.

Por outro lado, decisões não programadas tratam de problemas novos ou pouco frequentes, que exigem análise aprofundada e considerações específicas. Um exemplo seria um diretor de uma cervejaria que precisa reagir à entrada de um novo concorrente no mercado. Nesse cenário, ele deve avaliar fatores como a força financeira do concorrente, o reconhecimento da marca e a abrangência dos canais de distribuição antes de tomar uma decisão estratégica.

A escolha entre decisões programadas e não programadas depende da natureza do problema. Situações rotineiras demandam soluções previamente definidas para ganho de eficiência, enquanto questões inéditas ou pouco frequentes exigem uma abordagem mais analítica e personalizada. Essa distinção é fundamental para a gestão organizacional, pois permite lidar de forma mais eficaz com diferentes desafios.

Doravante, o modelo racional (conforme a Figura 1) de tomada de decisões (processo decisório), ou modelo clássico, parte da premissa de que gestores agem de forma lógica e racional, buscando maximizar os resultados organizacionais. Ele estabelece um ideal de como as decisões deveriam ser tomadas, com base em quatro pressupostos principais: problemas bem definidos, objetivos claros, disponibilidade de informações completas e confiáveis, e um gestor lógico, comprometido com a maximização dos resultados. Apesar de seu apelo teórico, esse modelo reflete mais um cenário idealizado do que a realidade prática.

Figura 1 – Estrutura racional do processo decisório



Modelo racional do processo decisório

Fonte: Elaboração própria do autor

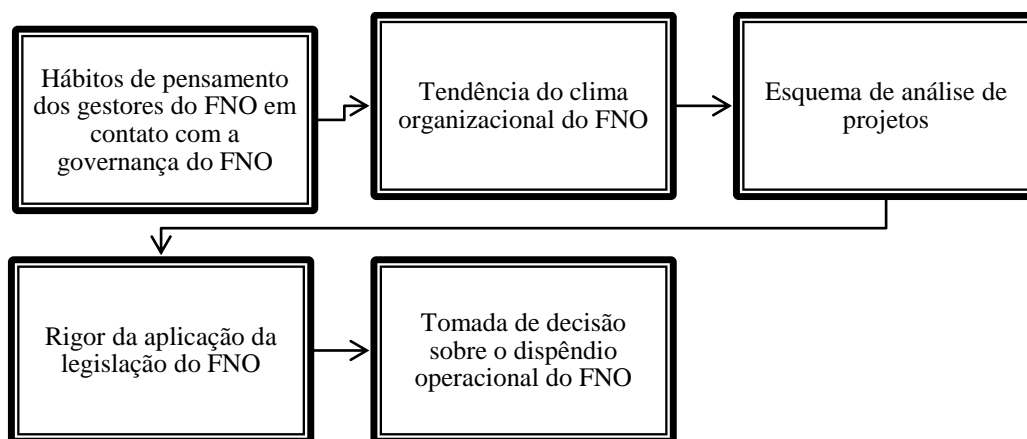
Herbert Simon criticou o modelo racional e introduziu o conceito de racionalidade limitada, que reconhece as restrições enfrentadas pelos gestores ao tomarem decisões. Segundo Simon, as pessoas são racionais apenas até certo ponto, devido às limitações impostas pelo ambiente e por suas próprias capacidades cognitivas. Isso inclui falta de tempo, informações incompletas ou imprecisas e dificuldade de processar múltiplas variáveis simultaneamente. Assim, a racionalidade limitada propõe que as decisões sejam tomadas com uma combinação de razão e intuição (Simon, 1955).

No cotidiano empresarial, é comum que gestores enfrentem situações nas quais o ideal do modelo racional não se aplica. Decisões muitas vezes precisam ser tomadas rapidamente, com base em dados incompletos e influenciadas por fatores subjetivos, como preferências

peçoais e experiências anteriores. O exemplo de uma compra no *shopping* ilustra esse cenário, no qual fatores emocionais e subjetivos complementam ou até substituem a análise racional.

Ao relacionar essas ideias à gestão do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), observa-se que a racionalidade limitada é uma abordagem mais realista para a alocação de recursos em um cenário complexo (confira a Figura 2). A administração do FNO exige decisões baseadas em dados econômicos e sociais, mas também demanda sensibilidade para considerar contextos regionais, particularidades locais e limitações informacionais. Assim, gestores do fundo precisam equilibrar critérios racionais e subjetivos para tomar decisões eficazes que promovam o desenvolvimento sustentável na região.

Figura 2 – Processo decisório do FNO à moda de Simon (1955)



Fonte: Elaboração própria do autor

Nota: Usou-se uma perspectiva antropológica de Veblen (1983), pois a formação de um hábito, segundo Veblen (1983), parte de outro hábito já existente. Isto é, há uma causa eficiente que conecta o hábito antigo ao hábito novo, num processo de cumulatividade interminável. Em outras palavras, quando um hábito de pensamento entra em contato com um corpo de conhecimentos, ocorre o surgimento de uma ideia. A partir do momento em que essa ideia é aceita como boa e correta pelo esquema de vida prevalecente, categoricamente, forma-se um novo hábito de pensamento. Diante disso, fica clara a noção de que todo esse processo ocorre em um nível objetivo, sem a supremacia da racionalidade suficiente prescrita pelo modelo racional do processo decisório.

Simon (1955) argumenta que a racionalidade limitada reflete melhor a realidade das decisões, já que os indivíduos não conseguem ser completamente racionais em todas as situações. Na gestão de fundos como o FNO (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte), essas limitações tornam-se evidentes devido à complexidade das questões regionais e ao ambiente desafiador em que as decisões precisam ser tomadas. Gestores enfrentam restrições como tempo limitado para análise, informações incompletas ou de difícil acesso e variáveis interdependentes que dificultam a previsão de resultados.

Essas barreiras incluem, por exemplo, a falta de dados confiáveis sobre a realidade socioeconômica de áreas remotas da região Norte ou a necessidade de equilibrar demandas concorrentes em setores prioritários. Além disso, fatores subjetivos, como preconceitos inconscientes ou interpretações pessoais dos dados disponíveis, podem influenciar a priorização de projetos e alocações de recursos. Isso demonstra que decisões estratégicas no FNO não se baseiam exclusivamente na razão, mas em uma combinação de análise racional e intuição prática.

Assim como as escolhas cotidianas são afetadas por preferências pessoais e contexto, na gestão do FNO, as decisões são moldadas por fatores regionais únicos. Por exemplo, ao selecionar projetos para financiamento, é necessário considerar não apenas indicadores técnicos, mas também características locais, como a viabilidade cultural e as necessidades específicas das comunidades beneficiadas. Esses aspectos tornam inviável a aplicação de uma abordagem puramente racional e demandam flexibilidade e sensibilidade do tomador de decisão.

Ademais, o ser humano não se limita a reproduzir passivamente as palavras e os símbolos oriundos do mundo externo. Pelo contrário, ele mobiliza sua inteligência e hábitos para construir significados a partir dessas palavras. Para Commons (1934), o “significado” representa o aspecto emocional, enquanto as ideias constituem seu componente estritamente intelectual. Quando associadas às emoções e propósitos, as ideias passam a refletir a vontade individual.

Outro conceito central em Commons é o de “valor”, definido como os sentimentos e emoções que indicam a relevância de eventos iminentes ou futuros (expectativas) no limiar da ação. Para ele, “a construção do significado e do valor são indissociáveis, sendo uma ênfase interna e o outro, a ênfase externa do mesmo processo volitivo de interação com o mundo” (Commons, 1934, p. 18, tradução nossa). Desse modo, a escolha emerge como manifestação externa dos significados atribuídos e dos valores imputados, sustentando a liberdade de optar pela alternativa que proporciona o valor esperado.

Ao interagir com o mundo externo, o indivíduo percebe que sua vontade é condicionada pelas alternativas acessíveis e por suas limitações econômicas e físicas. No campo da vontade, o significado do poder assume a forma de uma relação funcional entre o corpo vivo e o mundo externo. Nas palavras de Commons (1934, p. 19, tradução nossa), “a vontade é, em essência, um processo de escolha entre diferentes graus de poder sobre o mundo e sobre outras pessoas, com base nos significados e valores atribuídos às alternativas disponíveis”.

O processo decisório, nesse contexto, envolve um processo físico ativo, denominado ação corporal (*bodily action*), que se manifesta como comportamento, valor, atuação e transação. Segundo Commons (1934, p. 19, tradução nossa), “cada participante em uma negociação busca influenciar o outro, modificando seu comportamento em algum grau”. A capacidade de induzir o outro a agir não se apoia exclusivamente no conhecimento, mas reflete a intenção de que os significados e valores de um indivíduo influenciem a construção dos significados e valores dos demais.

Commons (1934, p. 20) amplia o conceito de “significado das ideias”, definindo-o como “um sentimento efetivo, geralmente fundamentado em conhecimento ilusório, sobre o qual os seres humanos de fato se comportam, induzem outros a agir e transformam seus hábitos ao longo do tempo”. Esses hábitos refletem tanto a diversidade das ações individuais quanto a convergência das ações coletivas simultâneas, identificadas como costume.

A causalidade volitiva, para Commons, está ligada às consequências esperadas das ações presentes. Para explicar a noção de causação, ele emprega os conceitos de fatores limitantes e complementares sucessivos. A vontade humana, por ser limitada, foca no controle do fator mais escasso e incerto, esperando que os fatores complementares se ajustem às mudanças provocadas.

No contexto de uma organização institucionalizada (*going concern*), os conflitos de interesse emergem quando a escassez de recursos impõe limites às oportunidades individuais. Esses conflitos resultam em transações rotineiras ou estratégicas. Em certas situações, o indivíduo age com base em premissas habituais, sem recorrer ao intelecto, configurando o que Commons denomina de “mente institucionalizada”.

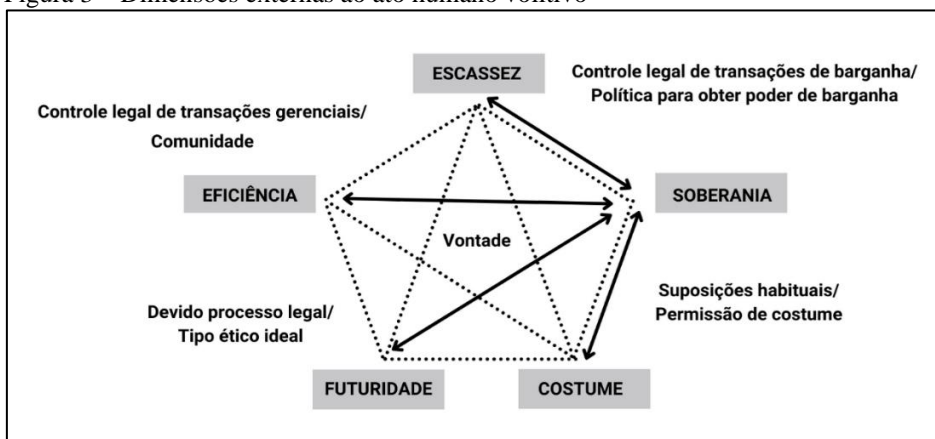
Quando a desconfiança surge em relação às promessas habituais de um indivíduo em uma transação, ocorre o que Commons chama de transação estratégica, onde é necessário um arbitrador para estabelecer as “regras de conduta” (*working rules*), alinhando-as ao costume. Nessas situações, as personalidades dos participantes influenciam a transação, fundamentadas em suposições habituais e no alinhamento entre a opinião individual e coletiva.

As políticas internas das organizações, denominadas *concerns*, são direcionadas a formular essas *working rules* e assegurar a jurisdição sobre os indivíduos por meio do controle de sanções. Assim, as instituições surgem como a expressão da ação coletiva que regula a conduta individual no tecido das relações sociais.

Commons defende que qualquer análise de uma organização institucionalizada baseada em perspectivas como escassez, eficiência, futuridade, costume e soberania será

necessariamente influenciada pelos princípios das demais perspectivas (confira a Figura 3). No capitalismo, ele argumenta, a soberania exerce um papel predominante, com princípios interdependentes moldando o sistema socioeconômico como um todo (Kitagawa, 2015).

Figura 3 – Dimensões externas ao ato humano volitivo



Fonte: Monteiro (2021, p. 27)

Diante disso, o conceito de escolha em Commons, entendido como um processo volitivo que envolve significados e valores, pode ser diretamente relacionado ao processo decisório do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). O FNO, ao alocar recursos para projetos que buscam o desenvolvimento regional na região Norte, baseia suas decisões em critérios que refletem a importância atribuída às alternativas disponíveis, como o impacto socioeconômico, a sustentabilidade ambiental e a viabilidade econômica dos projetos. Assim, as escolhas feitas no âmbito do FNO incorporam valores institucionais e coletivos, traduzidos em políticas públicas que direcionam os recursos para setores prioritários, estabelecendo um equilíbrio entre os significados e as expectativas de retorno socioeconômico.

O papel das *working rules* (regras operacionais) é essencial no processo decisório do FNO. Essas regras, estabelecidas para orientar a distribuição de recursos, refletem a institucionalização de costumes e valores que garantem a governança e a eficiência das operações. Conforme argumentado por Commons, essas normas não apenas guiam as ações dos tomadores de decisão, mas também regulam as interações entre os beneficiários e a instituição. Nesse contexto, a elaboração das políticas do FNO busca antecipar conflitos potenciais e criar condições para uma transação estratégica que assegure tanto a conformidade com os objetivos institucionais quanto o alinhamento às necessidades dos atores envolvidos.

Ademais, a soberania mencionada por Commons pode ser vista no FNO como a capacidade da instituição de influenciar e direcionar ações coletivas no território amazônico,

equilibrando os princípios de escassez e eficiência com as demandas de futuridade e sustentabilidade. Esse processo é dinâmico e adaptativo, envolvendo constantes revisões das políticas e critérios de alocação para responder às mudanças nas condições socioeconômicas e ambientais da região. Assim, o FNO exemplifica como as decisões institucionais, ancoradas em significados e valores, podem promover ações coordenadas que impulsionam o desenvolvimento regional de maneira inclusiva e sustentável.

Por outro lado, a teoria proposta por Thompson (2003) classifica a tomada de decisão em quatro tipos principais, com base nas condições de certeza, risco, incerteza e turbulência. A decisão de computação, que ocorre em um ambiente de certeza, é quando todas as informações estão disponíveis e as alternativas podem ser claramente avaliadas. Embora esse tipo de decisão seja ideal em muitos cenários, ele é raro no contexto do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), uma vez que, frequentemente, as decisões relacionadas ao fundo envolvem variáveis incertas e imprevisíveis.

A decisão de julgamento ocorre em um ambiente de risco, onde as informações disponíveis permitem a estimativa de probabilidades, mas ainda existe incerteza sobre o futuro. Esse tipo de decisão é particularmente relevante no contexto do FNO, que financia projetos em regiões com grande complexidade socioeconômica e ambiental. Os gestores do fundo devem frequentemente avaliar as chances de sucesso de projetos e os possíveis retornos sobre o investimento, mesmo sem ter todas as informações necessárias para uma avaliação exata, o que implica uma análise sob condições de risco.

Por outro lado, a decisão de compromisso acontece quando os objetivos são definidos, mas há poucas informações disponíveis. Esse tipo de decisão envolve um grau significativo de incerteza, já que os gestores do FNO, muitas vezes, precisam tomar decisões com dados limitados sobre a execução dos projetos. Isso ocorre especialmente em áreas com acesso restrito a informações confiáveis, o que exige que as escolhas sejam feitas com base em critérios que podem ser difíceis de quantificar, como as necessidades locais ou a viabilidade de longo prazo dos projetos.

A decisão de inspiração, por sua vez, acontece em um ambiente de alta turbulência, onde tanto as causas quanto as consequências de uma decisão são desconhecidas devido à rápida mudança do contexto. Embora seja uma condição mais extrema, esse tipo de decisão também pode ser observado em determinadas situações do FNO, especialmente em momentos de crise econômica, mudanças políticas ou incertezas sociais. Nesses casos, os gestores precisam tomar

decisões com base mais em intuição, experiência anterior ou adaptações rápidas, dado que o ambiente se altera constantemente e há uma grande ambiguidade sobre o futuro.

No contexto do FNO, o tipo de decisão mais frequentemente associado é o de julgamento, que ocorre sob risco. Isso se deve ao fato de que as decisões relacionadas ao fundo, especialmente em regiões complexas como a região Norte, envolvem a avaliação de múltiplos projetos com diferentes níveis de risco e variáveis incertas. Embora as informações sejam suficientes para estimar as probabilidades de sucesso, sempre existe uma margem de incerteza, exigindo dos gestores uma análise cuidadosa e uma avaliação de riscos para garantir a alocação eficiente dos recursos.

Ademais, o processo decisório pode ser analisado sob duas perspectivas distintas: o pensamento linear e o pensamento sistêmico. O pensamento linear, também conhecido como cartesiano, é uma abordagem tradicional que remonta a Aristóteles. Nesta ótica, os problemas são decompostos em partes distintas, sendo cada área analisada de forma isolada. Por exemplo, um gestor que trabalha na área financeira focará apenas nos aspectos econômicos e financeiros, sem considerar os impactos que suas decisões podem ter em outras áreas da organização. Esse modelo de pensamento se baseia na ideia de que a especialização é a chave para a eficácia e eficiência dentro de uma organização.

No entanto, um dos problemas do pensamento linear é que ele ignora a interconexão entre diferentes áreas dentro da organização. Embora uma área, como as finanças, possa ter sucesso isoladamente, esse sucesso não é suficiente para garantir o sucesso global da organização. As áreas de *marketing*, operações, recursos humanos, entre outras, também desempenham papéis cruciais, e suas interações precisam ser levadas em consideração. A limitação do pensamento linear se torna evidente quando se percebe que o foco em uma única área pode prejudicar a visão geral da empresa.

Por outro lado, o pensamento sistêmico reconhece a complexidade da realidade organizacional, onde os problemas estão interrelacionados e devem ser tratados de forma holística. Essa abordagem vê a organização como um sistema integrado, onde o sucesso depende da interação e do funcionamento adequado de todas as suas partes. No contexto de uma organização, uma decisão tomada em uma área, como nas finanças, pode ter efeitos significativos nas outras áreas, como recursos humanos ou *marketing*. Assim, o pensamento sistêmico sugere que as decisões devem ser tomadas levando em conta as interdependências e os impactos em toda a organização, não apenas em uma área específica.

A transição do pensamento linear para o pensamento sistêmico é especialmente relevante quando se lida com situações mais complexas, como as que envolvem o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). O FNO, que financia projetos em regiões com características socioeconômicas e ambientais muito distintas, exige uma visão mais integrada e interconectada. Tomar decisões financeiras sem considerar o impacto nas comunidades locais, na infraestrutura e em outros aspectos do desenvolvimento regional pode resultar em decisões subótimas. Portanto, ao lidar com o FNO, os gestores precisam adotar uma abordagem sistêmica para garantir que os recursos sejam alocados de forma eficaz e que todas as áreas envolvidas sejam consideradas no processo decisório.

No âmbito do FNO, a aplicação do pensamento sistêmico pode melhorar a eficácia das decisões, especialmente em um cenário de incertezas e variáveis múltiplas. As regiões atendidas pelo fundo enfrentam desafios complexos, como a falta de infraestrutura adequada, desigualdades sociais e problemas ambientais. Portanto, uma abordagem sistêmica permite que os gestores do FNO considerem não apenas os dados financeiros e econômicos, mas também os aspectos sociais e ambientais das decisões, garantindo um impacto positivo e sustentável para todas as partes envolvidas.

Por outro lado, o processo de julgamento e tomada de decisão, conforme abordado por Bazerman (1994), envolve aspectos cognitivos e a capacidade de julgar com base em evidências, o que implica em avaliar alternativas e tomar decisões fundamentadas. No entanto, devido à capacidade limitada de processamento humano, os indivíduos frequentemente recorrem a heurísticas — atalhos mentais que simplificam a análise de problemas complexos. Essas heurísticas são úteis, especialmente em situações de pressão de tempo e incerteza, mas também podem levar a decisões subótimas, uma vez que não se considera todas as alternativas disponíveis, mas apenas aquelas que estão mais facilmente acessíveis ou são mais familiares. O julgamento probabilístico, por exemplo, está relacionado a avaliar as chances de um evento ocorrer, enquanto o julgamento de valor reflete nossas preferências e atitudes em relação ao risco e valores pessoais.

Bazerman (1994) propõe três tipos de heurísticas principais utilizadas no processo decisório: a heurística da disponibilidade, da representatividade e da ancoragem e ajustamento. A heurística da disponibilidade sugere que as pessoas avaliam a probabilidade de um evento com base na facilidade com que conseguem recordar eventos semelhantes. Por exemplo, um gerente pode estimar a probabilidade de um fracasso em um projeto com base em incidentes passados semelhantes que se destacam na memória, o que pode distorcer a avaliação objetiva.

Já a heurística da representatividade implica que, ao avaliar um evento, as pessoas tendem a compará-lo com um modelo mental ou estereótipo preexistente, o que pode levar a julgamentos imprecisos caso o evento não corresponda exatamente ao estereótipo.

A heurística da ancoragem e ajustamento, por sua vez, envolve iniciar uma avaliação com um valor inicial ou âncora e ajustar esse valor de acordo com novas informações. Contudo, muitas vezes o ajuste não é suficiente ou é influenciado de maneira excessiva pela âncora inicial, o que pode resultar em decisões enviesadas. Por exemplo, um gerente pode começar sua avaliação com uma estimativa de custo do projeto e, embora ajuste para considerar fatores adicionais, o valor final pode estar excessivamente próximo da âncora inicial, negligenciando dados novos que surgem durante o processo.

Essas heurísticas, embora úteis em muitos casos, podem ser inadequadas em contextos mais complexos ou quando as consequências das decisões têm implicações mais amplas e interconectadas. Quando se trata do FNO, a aplicação dessas heurísticas deve ser cautelosa. O FNO, destinado a financiar o desenvolvimento de regiões com desafios socioeconômicos significativos, envolve decisões que afetam diversas áreas interligadas, como infraestrutura, educação e meio ambiente. Assim, as decisões baseadas apenas em heurísticas, sem considerar o impacto sistêmico e as interações entre as diferentes variáveis, podem levar a resultados insustentáveis ou ineficazes.

No caso do FNO, os gestores precisam ser conscientes de como as heurísticas podem influenciar suas decisões, especialmente quando confrontados com a pressão de tempo ou com informações incompletas. A adoção de uma abordagem mais integrada e sistêmica, que leve em conta as interdependências entre os diferentes fatores sociais, econômicos e ambientais, é essencial para garantir que os recursos do FNO sejam alocados de maneira eficiente e sustentável. Além disso, embora as heurísticas possam ajudar a simplificar o processo decisório, elas devem ser aplicadas de forma estratégica, com uma consideração cuidadosa das consequências a longo prazo e a necessidade de monitoramento contínuo dos resultados para ajustes necessários.

3.1 Diretrizes institucionalistas e gestão do FNO

A análise da gestão do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) permite explorar os conceitos de instituições e suas funções no desenvolvimento econômico regional, a partir do referencial teórico da Economia Institucional. Na Economia Institucional, as instituições representam o conjunto de normas, regras e comportamentos que estruturam as

interações econômicas e sociais, sendo fundamentais para a promoção de uma economia de mercado estável e eficiente (Hodgson, 2006). No contexto do FNO, essa abordagem permite avaliar como as normas e estruturas de funcionamento do fundo influenciam os processos de desenvolvimento na região Norte do Brasil, direcionando o financiamento para atividades que visam fortalecer a economia local e reduzir disparidades regionais.

A Velha Economia Institucional (VEI), desenvolvida por autores como Thorstein Veblen, vê as instituições como estruturas formadas por hábitos e valores culturais que moldam o comportamento econômico dos indivíduos. Para Veblen, as decisões econômicas são influenciadas por um conjunto de costumes e instintos, que direcionam a economia de acordo com as particularidades culturais e históricas de cada sociedade (Hunt, 2005). Esse aspecto é relevante para analisar o FNO, pois, ao considerar o papel das instituições no desenvolvimento econômico, a VEI destaca a importância de uma abordagem que compreenda as particularidades locais na formulação de políticas e programas de financiamento.

Por sua vez, a Nova Economia Institucional (NEI), proposta por autores como Douglass North, enfatiza que as instituições surgem para reduzir os custos de transação e a incerteza econômica, criando um ambiente mais previsível para o desenvolvimento econômico. North (1990) argumenta que as instituições são fundamentais para melhorar o desempenho econômico a longo prazo, pois incentivam a criação de um ambiente favorável ao investimento e ao crescimento. No caso do FNO, os conceitos da NEI ajudam a entender a importância de uma governança que facilite o acesso a crédito e promova a segurança nas transações financeiras, especialmente em uma região com desafios específicos de desenvolvimento como a região Norte (North, 1990).

Ronald Coase, também precursor da NEI, contribuiu para essa discussão ao introduzir o conceito de custos de transação, que representam os custos associados a negociações econômicas, desde a busca por informações até a efetivação de contratos (Coase, 1998). No contexto de um fundo como o FNO, a estrutura institucional pode ser vista como uma forma de reduzir esses custos, facilitando o acesso ao crédito para pequenos e médios empreendedores e promovendo um ambiente de negócios mais favorável na região. Dessa forma, o FNO, ao reduzir custos de transação, pode estimular o crescimento econômico ao diminuir as barreiras de entrada para o financiamento de novos projetos.

Outra contribuição importante para a análise das instituições é dada por Oliver Williamson, que vê as instituições como mecanismos que regulam o comportamento oportunista dos agentes econômicos. Para Williamson (1985), as instituições são estruturas

essenciais para reduzir a possibilidade de comportamentos oportunistas, garantindo maior previsibilidade e segurança nas transações. No caso do FNO, uma governança bem estruturada e baseada em normas e contratos poderia teoricamente contribuir para a confiança dos investidores locais, promovendo a alocação de recursos de maneira mais eficiente e ética, e incentivando o desenvolvimento regional por meio de uma estrutura de crédito estável e confiável (Williamson, 1985).

Outro aspecto relevante abordado pela Economia Institucional é a dependência de trajetória (*path-dependence*), segundo North, que afirma que as instituições e práticas econômicas evoluem a partir de processos históricos e culturais, e que essas evoluções condicionam o desenvolvimento econômico das regiões (North, 1992). A compreensão do FNO dentro desse contexto institucionalista pode indicar que sua governança e práticas são influenciadas pela história e cultura econômica da região Norte, o que implica na necessidade de políticas de financiamento que considerem as especificidades locais e respeitem o contexto histórico para promover um desenvolvimento mais sustentável e adequado às necessidades regionais.

Mancur Olson contribui com o debate institucional ao discutir a lógica da ação coletiva, destacando que as instituições incentivam a cooperação entre agentes econômicos em prol de um objetivo comum. Olson (1999) destaca a importância de estruturas institucionais que permitam alinhar os interesses individuais com os interesses coletivos para promover o desenvolvimento econômico. Esse princípio pode servir de base para entender como o FNO pode, através de uma gestão eficiente, estimular a colaboração entre o setor público e privado para impulsionar o desenvolvimento sustentável e inclusivo da região Norte (Olson, 1999).

O referencial teórico da Economia Institucional, portanto, oferece uma base sólida para avaliar como o FNO pode aprimorar suas práticas de governança e gestão para promover o desenvolvimento econômico regional. A VEI, ao enfatizar os aspectos culturais e sociais do comportamento econômico, ressalta a importância de que as instituições respeitem as particularidades locais para serem eficazes. Já a NEI fornece uma estrutura analítica focada na redução dos custos de transação e no fortalecimento de um ambiente econômico estável, o que poderia ser aplicado no FNO para criar um sistema de financiamento mais acessível e seguro para os empreendedores locais.

A partir dessas perspectivas, a gestão do FNO poderia beneficiar-se de um aprimoramento institucional que incorpore elementos que reduzam a incerteza e promovam um ambiente econômico mais previsível e estável. Uma estrutura que almeje a redução dos custos

de transação, a mitigação do oportunismo e a promoção da cooperação entre os agentes econômicos pode fortalecer o impacto do fundo na região Norte, contribuindo para o desenvolvimento de uma economia regional mais inclusiva e dinâmica.

3.2 FNO e gestão regional

De acordo com Kasznar (2014), a alocação adequada do capital é extremamente importante para uma organização, e é a gestão financeira que se ocupa dessa tarefa. Portanto, administrar recursos de terceiros assume uma relevância ainda maior. Esse é o caso do Banco da Amazônia S.A., que é responsável pela gestão financeira do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). Assim:

Por esta razão, o gestor financeiro há de ser capaz de gerar resultados positivos e benefícios. E que se entenda que pelo financeiro tudo passa, pois ele transforma todos os fatores em dinheiro, pela ótica das receitas e dos custos (entradas e saídas). Diz-se que o “financeiro” é aquela pessoa que lida com as finanças de uma empresa. Mas também se pode entender que é o setor ou o departamento financeiro de uma firma (Kasznar, 2014, p. 5).

À luz da afirmação de Kasznar (2014), entende-se que o Banco da Amazônia S.A. desempenha um papel crucial como o gestor financeiro ao administrar o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). Esse papel envolve não apenas a gestão dos recursos financeiros, mas também a promoção da aplicação desses recursos com o objetivo de fomentar o desenvolvimento sustentável em toda a região Norte do Brasil.

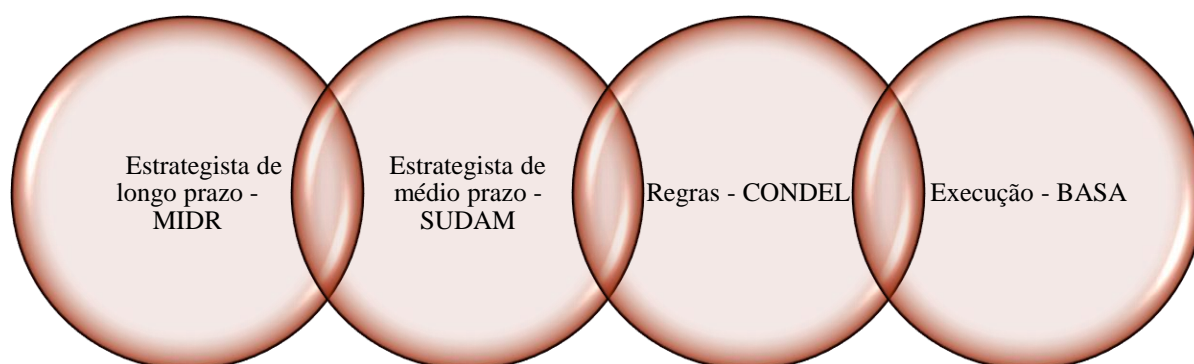
Ressalta-se, também, que o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) é regulamentado por normas e diretrizes que são estabelecidas pelo Poder Executivo Federal, e está vinculado ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (Sampaio, 2019). Este fundo possui uma natureza jurídica de Fundo Especial de Natureza Financeira, o que significa que ele é destinado a atividades de serviços financeiros.

No entanto, ao contrário de outras entidades que podem ter áreas ou subunidades específicas dedicadas exclusivamente à sua gestão, o FNO não possui uma estrutura organizacional com essas divisões específicas. Isso implica que não há elementos suficientes para subsidiar a elaboração de um organograma específico para o fundo (Sampaio, 2019).

Os recursos do FNO, provenientes de 0,6% da parcela de 3% da arrecadação do IR e IPI, são administrados pelo Banco da Amazônia S.A.. A aplicação desses recursos é feita em

conformidade com a legislação vigente e alinhada às diretrizes do artigo 3º da Lei nº 7.827, de 27/09/1989, aos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), às orientações e estratégias da política macroeconômica do Governo Federal e às diretrizes e prioridades para aplicação do Fundo, que são aprovadas *Ad referendum* pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (CONDEL/SUDAM), conforme as diretrizes gerais do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Abaixo a Figura 4 expressa melhor a relação institucional do FNO.

Figura 4 – Relação institucional do FNO



Fonte: Elaborado própria do autor

Paralelamente, o apoio à criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos, especialmente em áreas interioranas, é incentivado para estimular a redução das disparidades intrarregionais de renda. A aplicação de recursos a “fundo perdido” é proibida, e há uma programação anual das receitas e despesas com detalhamento que dá transparência à gestão dos Fundos, favorecendo a participação das lideranças regionais no CONDEL/SUDAM (Sampaio, 2019).

Quanto às prioridades setoriais e espaciais, foram definidas conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0), englobando Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura, Indústrias Extrativas, Indústrias de Transformação, Eletricidade e Gás, Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação, Comércio, Transporte e Armazenagem, Alojamento e Alimentação, Informação e Comunicação,

Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas, Educação, Saúde Humana e Serviços Sociais, e Artes, Cultura, Esporte e Recreação. Além disso, espaços como municípios localizados na Faixa de Fronteira da região Norte e municípios classificados pela PNDR como de baixa renda, estagnada ou dinâmica têm tratamento diferenciado e favorecido (BASA, 2019).

No que se refere à governança, gestão de riscos, controles internos e relacionamento com a sociedade, o Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (CONDEL²/SUDAM) estabelece as diretrizes de ação para o desenvolvimento da Amazônia. Este conselho é presidido pelo Ministro do MIDR e composto por diversos ministros de Estado, governadores dos estados-membros da região Norte, prefeitos, representantes da classe empresarial e dos trabalhadores, o Superintendente da Sudam, e o Presidente do Banco da Amazônia S.A..

Em conformidade com os princípios dos Acordos de Basileia³ e regulamentos brasileiros, o Banco da Amazônia S.A. possui uma estrutura integrada de gerenciamento de riscos e controles internos, que visa identificar, mensurar, avaliar, controlar, tratar, monitorar e reportar os riscos inerentes aos seus negócios (Sampaio, 2019). Esta estrutura adota o modelo das três linhas de defesa⁴.

² O CONDEL é liderado pelo Ministro de Estado da Integração e do Desenvolvimento Regional, com o Superintendente da SUDAM atuando como Secretário-Executivo. Além deles, compõem o conselho os governadores dos Estados da Amazônia Legal, que incluem Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Roraima, Rondônia, Tocantins e Maranhão. Também fazem parte três ministros de Estado permanentes (das pastas de Integração Nacional, Planejamento, Orçamento e Gestão, e Fazenda) e seis outros ministros que podem ser convocados pelo Presidente do Conselho conforme os temas em pauta. O conselho conta ainda com três prefeitos de estados diferentes da área de atuação da SUDAM, três representantes do setor empresarial, três representantes dos trabalhadores e o presidente do Banco da Amazônia S.A.. Além disso, dirigentes de outros órgãos, entidades e empresas públicas podem ser convidados a participar das reuniões, mas sem direito a voto.

³ Os Acordos de Basileia são normas globais estabelecidas pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia (BIS) para reforçar a estabilidade do sistema financeiro internacional. O primeiro acordo, Basileia I (1988), introduziu a exigência de que os bancos mantivessem um capital mínimo de 8% em relação aos ativos ponderados pelo risco. Basileia II (2004) expandiu essa estrutura, com um sistema de três pilares: requisitos de capital, supervisão regulatória e maior transparência através da divulgação de informações sobre riscos e capital. Esses acordos visavam garantir que os bancos mantivessem reservas adequadas para enfrentar crises financeiras.

Em resposta à crise financeira de 2008, o Basileia III (2010-2017) foi implementado para fortalecer ainda mais a resiliência bancária, com ênfase em capital de alta qualidade e *buffers* adicionais de capital para períodos de estresse. Além disso, introduziu novos requisitos de liquidez, como os índices LCR e NSFR, para garantir que os bancos tivessem recursos suficientes para enfrentar crises de curto e longo prazo. Esses acordos têm como objetivo aumentar a estabilidade financeira global, melhorar a gestão de riscos e aumentar a confiança nos sistemas bancários.

⁴ O modelo das três linhas de defesa é uma abordagem estruturada para o gerenciamento de riscos e controles internos, visando aprimorar a governança corporativa e a eficácia organizacional. Ele se baseia na divisão de responsabilidades em três camadas: a primeira linha de defesa é composta pelos gestores operacionais, responsáveis por identificar e gerenciar riscos no dia a dia; a segunda linha envolve funções especializadas, como

3.3 FNO na perspectiva da PNDR

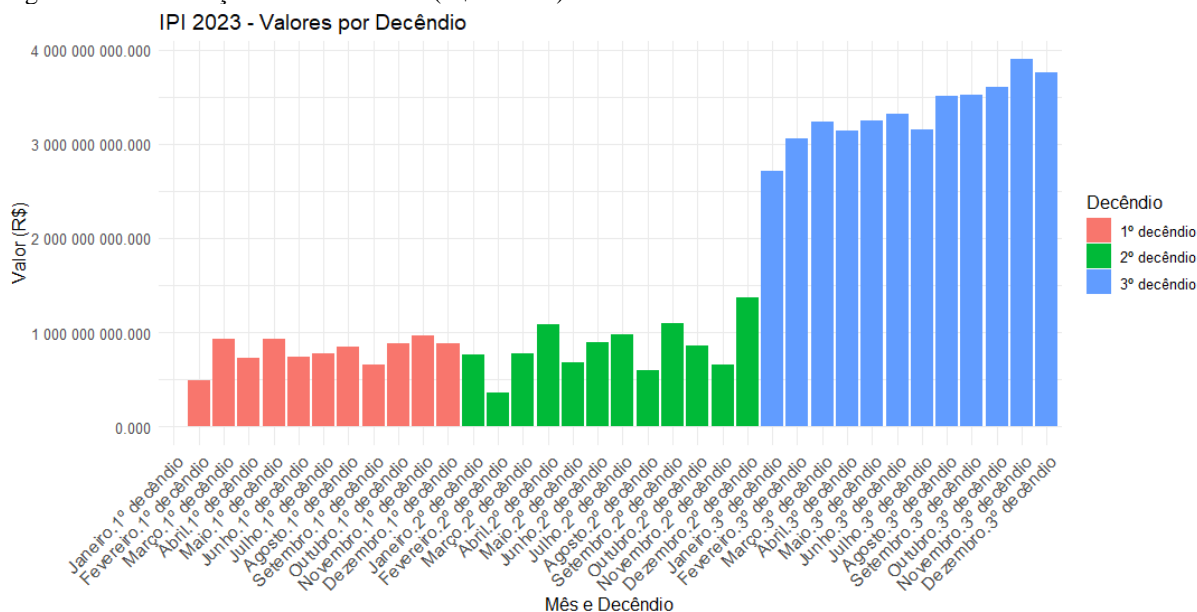
Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-oeste (FCO) são instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), uma política pública que visa diminuir as desigualdades regionais brasileiras em múltiplas dimensões e escalas territoriais. Para tanto, na região Norte o FNO é gerido pelo Banco da Amazônia S.A. e planejado em parceria institucional com a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) (Portugal, 2017).

Ademais, o planejamento dos dispêndios financeiros do FNO segue um Plano Anual de Aplicações, em que consta uma série de metas a serem alcançadas durante o período correspondente ao exercício financeiro. Ressalta-se, também, que os recursos do FNO são oriundos, primeiramente, de dois impostos federais: 0,6% da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) (Portugal, 2017). Logo, é necessário que o FNO tenha uma grande capilaridade de alcance na região Norte, pois o seu mau uso significa um grande desperdício de receita tributária, que é a principal fonte de financiamento das ações e serviços do Estado brasileiro (Além; Giambiagi, 2015).

Como exemplo conjuntural, tem-se, então, que o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) de 2023 apresentou flutuações significativas ao longo do ano, com aumentos em determinados meses, como janeiro e novembro, e quedas acentuadas em outros, como fevereiro e agosto. Essa volatilidade pode ter impacto direto sobre a arrecadação do imposto, uma vez que o IPI é um imposto sobre a produção e a circulação de bens manufaturados, refletindo a atividade industrial. Como o IPI tem uma destinação de 0,6% para o Fundo Constitucional do Norte (FNO), a variação na arrecadação do imposto pode influenciar o volume de recursos direcionados ao FNO, que é destinado ao financiamento de projetos de desenvolvimento na região Norte do Brasil. Vide a Figura 5.

as áreas de compliance e gestão de riscos, que oferecem suporte e monitoramento das atividades da primeira linha; e a terceira linha é representada pela auditoria interna, que avalia de forma independente a eficácia dos controles e processos de risco. Esse modelo pode ser aplicado em organizações de qualquer porte ou complexidade, proporcionando uma estrutura clara e eficaz para a gestão de riscos.

Figura 5 – Arrecadação do IPI em 2023 (R\$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria do autor, a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional

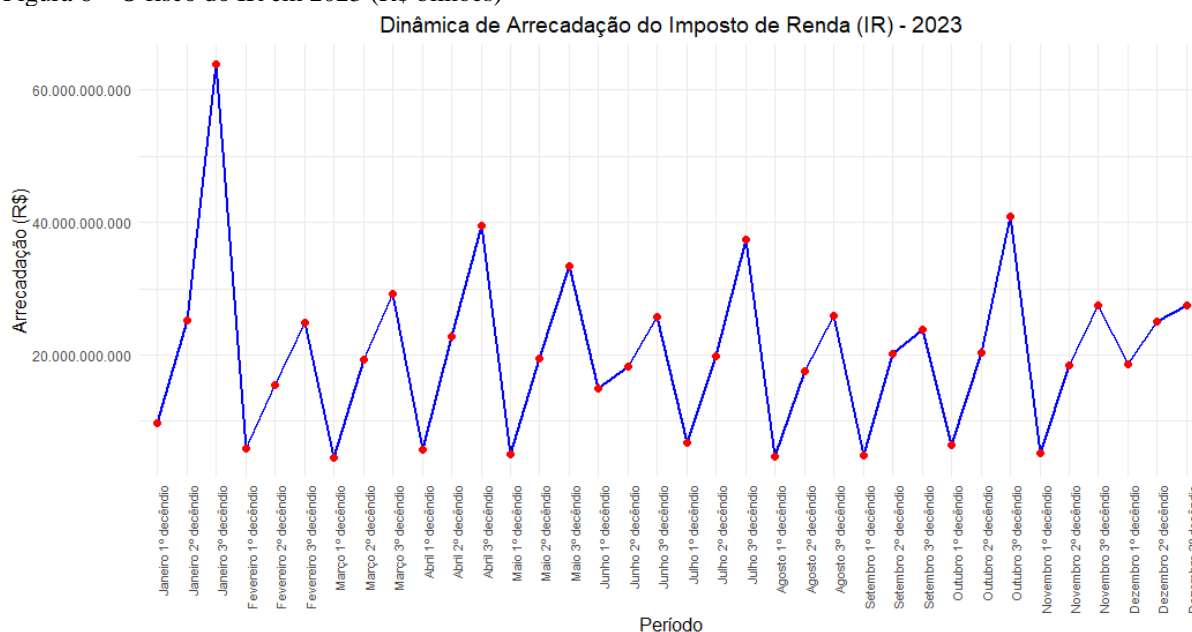
A análise dos dados referentes ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de 2023, segmentados por decênios e meses, revela flutuações significativas nos valores ao longo do ano, refletindo possíveis mudanças nas condições econômicas e na produção dos setores industriais. Ao longo de 2023, observa-se uma variação considerável nos valores mensais, com picos expressivos em determinados períodos, como no mês de março, especialmente no 3º decênio, e em agosto, refletindo um aumento nas produções ou ajustes de preços. Em março, o valor total de 3.270 bilhões de reais no 3º decênio indica um aumento substancial em comparação aos outros meses, enquanto em junho, o valor de 3.506 bilhões de reais também se destaca, sugerindo possíveis fatores econômicos como o aumento de custos ou a sazonalidade da produção industrial. Esses dados ilustram a dinâmica do IPI, com oscilações mensais ligadas a fatores como variação da demanda e da oferta, custos de insumos, além de possíveis ajustes econômicos regionais.

Consequentemente, quando a arrecadação do IPI é elevada, o FNO recebe mais recursos, o que permite financiar uma maior quantidade de projetos destinados a fomentar o desenvolvimento nas regiões mais carentes. No caso de 2023, os valores observados nos decênios do IPI, com picos e quedas ao longo do ano, têm uma relação direta com o volume de recursos destinados ao FNO. Durante meses com maiores valores de arrecadação, como março e junho de 2023, houve um aumento no montante de recursos disponíveis para o FNO, o que poderia ter proporcionado um maior poder de financiamento para iniciativas de

desenvolvimento nas regiões Norte. Por outro lado, períodos de menor arrecadação de IPI poderiam ter resultado em uma redução no volume de recursos disponíveis para o FNO, impactando as políticas de incentivo ao crescimento econômico e social da região.

Essas variações podem influenciar diretamente os recursos destinados ao Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), que depende de receitas federais, incluindo o IR. A arrecadação superior em determinados decêndios resulta em um maior volume de recursos disponíveis para o FNO, o que pode favorecer investimentos em infraestrutura e outros projetos de desenvolvimento na região Norte. Contudo, caso a arrecadação sofra quedas em alguns meses, como observado em alguns decêndios, pode haver uma redução na verba destinada ao fundo, impactando negativamente o financiamento de ações e programas de desenvolvimento regional. Observe abaixo a dinâmica de arrecadação do IR no exercício fiscal de 2023.

Figura 6 – O fisco do IR em 2023 (R\$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria do autor, a partir dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional

Assim, a análise da arrecadação do Imposto de Renda (IR) em 2023 revela uma dinâmica sazonal clara, com picos elevados no início e no final do ano, especialmente no 3º decêndio de cada mês, refletindo o recolhimento antecipado de tributos e ajustes fiscais. O primeiro trimestre apresenta um crescimento significativo, seguido de uma estabilização relativa nos meses de abril a agosto, com uma nova alta nos últimos meses do ano, especialmente em outubro, novembro e dezembro. Esses picos de arrecadação têm um impacto

direto na capacidade de financiamento do FNO (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte), permitindo maior repasse de recursos para projetos de desenvolvimento regional, como crédito rural e infraestrutura. A sazonalidade da arrecadação assegura uma base sólida para a alocação contínua de recursos, garantindo a previsibilidade e o financiamento sustentável das políticas públicas no Norte.

Em virtude de o FNO ter surgido em um período da economia brasileira em que o investimento público foi severamente reduzido devido à crise fiscal, que comprometeu a viabilidade e a continuidade das Políticas de Desenvolvimento Regional (PDRs), ainda persiste na lógica do FNO uma fragilidade institucional no processo de superação das mazelas estruturais que afetam os estados da região Norte. Isso ocorre porque o crédito subsidiado do FNO está, muitas vezes, desconexo das realidades dos territórios sob sua jurisdição (Portugal, 2017).

Para Vieira (2014), a crise fiscal dos anos 1980 foi a principal responsável pela queda abrupta na execução de ações federais voltadas à construção e consolidação do desenvolvimento regional na década de 1990, mesmo diante de uma legislação constitucional que apontava para a necessidade de uma ação do Estado brasileiro no sentido de reduzir as desigualdades regionais. Desse modo, o surgimento do FNO não foi capaz de fazer com que a região Norte revivesse os financiamentos nas áreas anteriormente atendidas pelas PDRs.

Diante disso, o FNO tem recebido, desde o seu surgimento no ano 1989, uma série de impactos políticos e institucionais que afetam a forma como os recursos do FNO são padronizados e distribuídos para os distintos agentes econômicos que atuam na qualidade de geradores de emprego e renda na região Norte.

Para Diniz (2007), a partir da década de 2000, ocorreu a tentativa de utilizar os mecanismos institucionais das PDRs, cuja coordenação ficou concentrada nas mãos do Governo Federal. Esse processo de reformulação do planejamento regional ficou expresso na famosa Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que entrou em funcionamento no ano de 2007. No entanto, a PNDR passou a operar sem uma maturação prévia, o que resultou em uma série de conferências posteriores com o intuito de aprimorar essa política (Alves; Rocha Neto, 2014). A PNDR original procurou se distanciar dos modelos tradicionais de planejamento regional mencionados por Silva (2015), que eram caracterizados por estruturas *top-down*, voltadas para grandes projetos de investimento, administrados pelas superintendências para recortes espaciais macrorregionais e apoiados por incentivos fiscais.

Outrossim, foi por meio da PNDR que o planejamento regional brasileiro passou a ser visto por diversas escalas geográficas (municípios, microrregiões, mesorregiões, etc.) (IPEA, 2015). Conseqüentemente, um planejamento regional mais vinculado a distintas escalas espaciais tem mais probabilidade de alcançar o objetivo constitucional de superação das disparidades regionais brasileiras (IPEA, 2015).

Vale destacar que Bacelar (1999), já na década de 1990, iniciou a discussão sobre a necessidade de se formular e implementar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. Logo, o debate sobre a reformulação do planejamento do desenvolvimento regional brasileiro não é um acontecimento registrado apenas na década de 2000.

Nesse sentido, o processo de discussão, desde a segunda metade da década de 90, sobre a reformulação do planejamento regional brasileiro, levou ao surgimento em 2003 da proposta sobre a PNDR, cuja institucionalização oficial vai ocorrer no ano de 2007 por meio do Decreto nº 6.047 (IPEA, 2015). Portanto, a questão do desenvolvimento regional brasileiro sempre foi um assunto bastante complexo e em permanente alteração institucional.

De início, a PNDR tinha por objetivo reduzir as disparidades regionais brasileiras e potencializar as vocações endógenas das localidades menos atraentes aos agentes de mercado (IPEA, 2015). Além disso, a conjunção das instituições para o alcance desses objetivos se processou por meio de um conjunto de articulações entre os diferentes entes federativos do Estado brasileiro – sendo uma forma de gestão territorial vital para ampliar a capilaridade dos instrumentos de ação da PNDR (IPEA, 2015).

3.4 Dinâmica e estrutura do processo decisório do FNO

O Banco da Amazônia, conforme Corrêa (2012), implementou o Plano Estratégico 2006-2008, que norteou uma série de mudanças voltadas à modernização institucional e ao fortalecimento da Governança Corporativa. Essas mudanças foram fundamentais para estruturar o processo decisório da instituição, especialmente no contexto da gestão dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). O plano não apenas estabeleceu diretrizes operacionais, mas também definiu mecanismos para subsidiar decisões estratégicas alinhadas aos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

O processo decisório, dentro desse contexto, foi diretamente influenciado pela criação de comitês especializados, como os de Crédito, Controles Internos, Ativos e Passivos e Gestão Tecnológica, todos previstos no plano. Esses comitês proporcionaram um ambiente de análise técnica para avaliar projetos e investimentos, reduzindo riscos e garantindo que as decisões

fossem baseadas em critérios claros e alinhados às metas regionais de desenvolvimento sustentável. Dessa forma, o banco estruturou um sistema que integrava eficiência e transparência no uso dos recursos do FNO.

Além disso, a modernização dos canais de comunicação, como o “Fale Conosco”, promoveu maior interação com os beneficiários e com a sociedade em geral. Essa iniciativa contribuiu para a coleta de informações cruciais que influenciaram o processo decisório, permitindo que as prioridades dos projetos financiados refletissem as necessidades reais da população e as metas de redução das desigualdades regionais estabelecidas pela PNDR.

O fortalecimento das práticas de Governança Corporativa, como a segregação de funções entre os diretores e conselheiros, também impactou positivamente o processo decisório. Corrêa (2012) destaca que a independência do Comitê de Auditoria e a vinculação da Auditoria Interna ao Conselho de Administração garantiram uma maior fiscalização das decisões tomadas, especialmente no que tange à gestão dos recursos públicos e ao cumprimento das exigências regulatórias.

O Plano Estratégico 2006-2008 ainda incorporou a elaboração de políticas e relatórios periódicos, como a divulgação de informações obrigatórias e a Política de Divulgação de Atos e Fatos Relevantes. Esses elementos não apenas garantiram maior transparência, mas também forneceram dados essenciais para o processo decisório. Ao permitir o monitoramento contínuo das operações do banco, essas práticas asseguraram que as decisões estivessem fundamentadas em informações consistentes e atualizadas.

Dentro disso, a relação entre o plano estratégico e o processo decisório é evidente na forma como o Banco da Amazônia articulou suas ações com os objetivos do FNO e da PNDR. As decisões estratégicas tomadas durante esse período fortaleceram a atuação do banco como agente de desenvolvimento regional, garantindo que os recursos fossem alocados de forma eficiente e responsável, sempre com foco em promover inclusão produtiva, geração de emprego e sustentabilidade ambiental.

Ademais, a governança participativa adotada pelo Banco da Amazônia, aliada ao modelo de desenvolvimento endógeno, configurou-se como um elemento central na operacionalização do processo decisório relacionado à aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), conforme descrito por Corrêa (2012). Essa abordagem combinava transparência, inclusão territorial e sustentabilidade, fundamentando decisões estratégicas que visavam promover o desenvolvimento regional durante o período em análise.

Vale ressaltar, também, que a Política de Divulgação e Uso de Informações do Banco da Amazônia sustentou o processo decisório ao assegurar ampla disseminação de informações sobre Atos ou Fatos Relevantes. Essas informações, que incluíam decisões de órgãos de administração e do acionista controlador, eram simultaneamente comunicadas à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), à Bolsa de Valores e ao mercado financeiro. Essa dinâmica permitiu que *stakeholders* externos e internos tivessem acesso às informações necessárias para acompanhar e validar as decisões tomadas no âmbito do FNO.

Desde 2001, o Banco realizou encontros anuais nos estados da região Norte, adotando a metodologia de planejamento regional situacional. Esse processo participativo possibilitou que representantes públicos e privados contribuíssem para a formulação de documentos estratégicos estaduais. Esses documentos foram consolidados em um plano único que balizou a alocação dos recursos do FNO, priorizando atividades econômicas alinhadas às especificidades locais e às expectativas sociais de longo prazo. A participação dos atores regionais no planejamento reforçou a legitimidade e a eficácia das decisões tomadas (Corrêa, 2012).

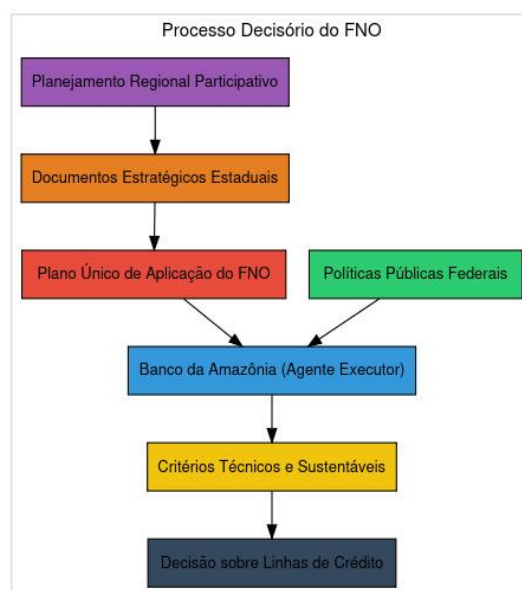
Ademais, os recursos do FNO foram aplicados em conformidade com princípios estabelecidos em documentos estratégicos, como o Plano de Aplicação do FNO do ano de 2009. Este plano enfatizou iniciativas estruturadas para reduzir desigualdades intra e inter-regionais, promover a inclusão social e elevar a qualidade de vida das populações da Amazônia. No processo decisório, critérios técnicos como viabilidade econômica, sustentabilidade ambiental e capacidade de gerar externalidades positivas foram considerados em consonância com as diretrizes de políticas públicas, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O Banco operacionalizou o FNO por meio de linhas de crédito destinadas a segmentos estratégicos, tais como: agricultura familiar, arranjos produtivos locais, micro e pequenas empresas e empreendimentos baseados no uso sustentável da floresta. Cada decisão sobre a concessão de crédito foi fundamentada em estudos técnicos que avaliaram a coerência dos projetos com as diretrizes de governança territorial e as metas de desenvolvimento sustentável. A integração de múltiplos comitês, como o de Controle Interno e o de Ética, garantiu que as decisões fossem orientadas por princípios de responsabilidade e transparência.

Fica evidente, então, que processo decisório do FNO, estruturado nesse período, caracterizou-se pela integração robusta entre governança participativa, comunicação eficiente e critérios técnicos (confira a Figura 7). Sob a perspectiva de Corrêa (2012), essa estruturação permitiu que o Banco da Amazônia atuasse como um agente transformador no desenvolvimento

regional, articulando políticas públicas federais com demandas locais e assegurando que os recursos do FNO contribuíssem de forma eficiente para a redução das desigualdades e a promoção da sustentabilidade econômica da região Norte.

Figura 7 – Estrutura decisória do FNO (2004 – 2009)



Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de Côrrea (2012)

Nota: Considera as dinâmicas institucionais do BASA verificadas entre os anos de 2004 e 2009.

Por outro lado, a nova estrutura do processo decisório do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) reflete os esforços recentes para modernizar e alinhar as ações do fundo com as demandas atuais da região Norte do Brasil (BASA, 2023). Incorporando as normativas mais recentes, como a Portaria MIDR nº 1.533, de 27/04/2023, a Resolução CMN 5.013/2022, e a Lei nº 14.227/2021, o processo decisório do FNO foi adaptado para atender aos desafios contemporâneos, promovendo maior eficiência, transparência e alinhamento com as políticas públicas nacionais.

Em tempos de maior necessidade de sustentabilidade e inovação, o FNO incorporou diretrizes que integram suas ações às políticas de incentivo fiscal e desenvolvimento regional. Essa abordagem reflete um movimento estratégico para ampliar o impacto positivo dos recursos em áreas prioritárias, como infraestrutura, educação, tecnologia e agricultura sustentável (Mourão, 2020). O planejamento de ações com base na Programação Anual do FNO 2023

demonstra um foco claro em resultados de longo prazo, essenciais para o crescimento socioeconômico da Amazônia.

A Lei nº 14.227/2021 e as resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) são especialmente relevantes, pois ajustam as condições de financiamento para melhor atender às necessidades locais, com encargos financeiros específicos e acessíveis para operações de crédito, tanto rurais quanto não rurais. Essa modernização na estrutura de encargos financeiros, como previsto pela Resolução CMN nº 5.083/2023, garante que os produtores rurais e empresários da região Norte tenham acesso a linhas de crédito competitivas, impulsionando setores fundamentais da economia regional.

A nova estrutura também enfatiza a necessidade de avaliação constante dos impactos das ações financiadas. A Portaria Interministerial MF/MIDR nº 4.905/2022 trouxe uma visão mais detalhada sobre como os resultados das aplicações dos recursos devem ser monitorados e reportados, promovendo um ciclo contínuo de aperfeiçoamento. Esses mecanismos de avaliação e monitoramento permitem que o Banco da Amazônia e outros agentes envolvidos identifiquem rapidamente ajustes necessários e alinhem os investimentos às prioridades emergentes da região.

Nos dias atuais, a transparência tornou-se um pilar central do processo decisório do FNO. Documentos como o Relatório de Gestão FNO 2022 e o Relatório de Gestão FNO 2023 servem não apenas como instrumentos de prestação de contas, mas também como fontes de informações estratégicas para a sociedade e o governo. A nova estrutura prevê que esses relatórios sejam amplamente acessíveis, permitindo que a sociedade acompanhe o impacto direto dos recursos em questões como geração de emprego, aumento da produtividade e inclusão social.

Outro ponto de destaque da nova estrutura é a integração entre diferentes instituições governamentais, como o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), o Banco da Amazônia e o Conselho Monetário Nacional (CMN). Essa coordenação interinstitucional tem sido essencial para garantir que as ações do FNO estejam alinhadas com as políticas públicas nacionais, como as de enfrentamento às desigualdades regionais e incentivo à bioeconomia (BASA, 2023). A interação mais próxima entre esses atores tornou o processo decisório mais ágil e eficaz.

Em sintonia com os tempos atuais, o FNO também se adapta às demandas por soluções financeiras mais modernas e sustentáveis. O foco em financiar projetos que promovam a transição energética, a preservação ambiental e a redução de emissões de carbono é uma

prioridade. Essa visão renovada posiciona o FNO como um instrumento essencial para o cumprimento dos compromissos ambientais do Brasil, ao mesmo tempo em que fomenta o desenvolvimento econômico da região.

A digitalização e a acessibilidade dos serviços também fazem parte da nova estrutura. Processos mais simples e integrados têm reduzido a burocracia, garantindo que os recursos cheguem de forma mais rápida aos beneficiários. A modernização tecnológica adotada pelo Banco da Amazônia tem sido uma aliada nesse processo, aumentando a eficiência na análise de projetos e no acompanhamento da execução das iniciativas financiadas (BASA, 2023).

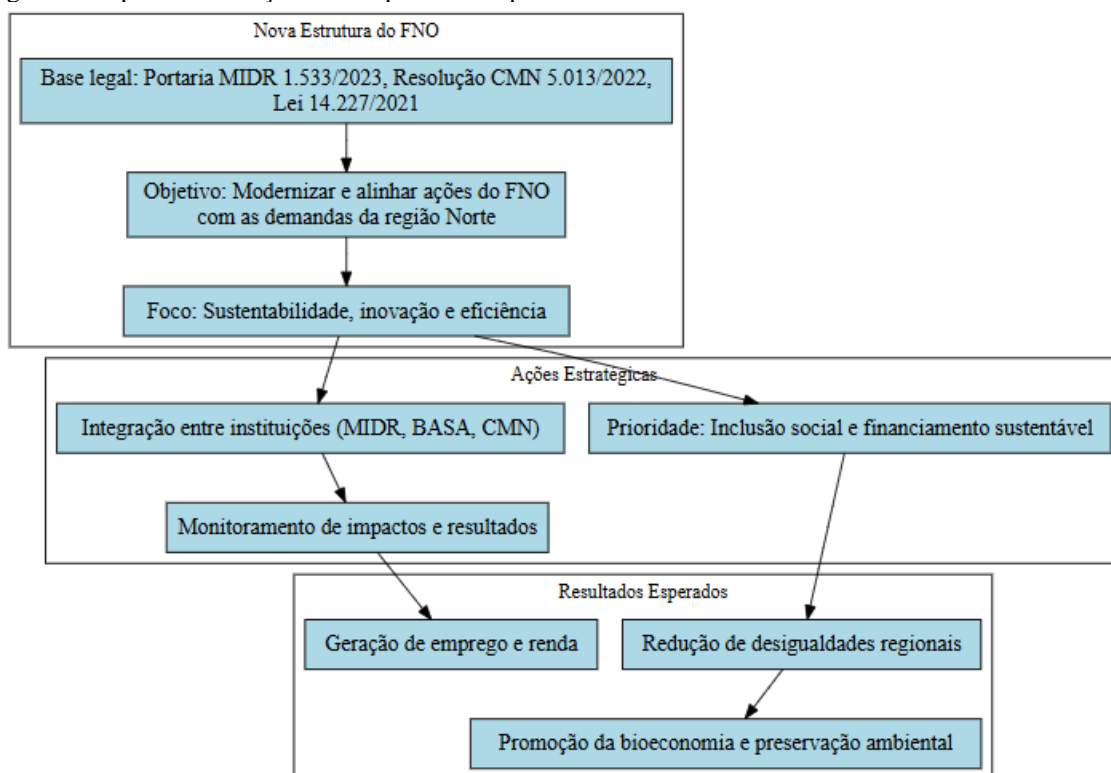
O foco na inclusão social também é um componente fundamental dessa nova estrutura. Linhas de crédito específicas para populações vulneráveis, pequenos produtores e empreendedores individuais estão sendo priorizadas. Essa abordagem reflete um compromisso renovado do FNO com a redução das desigualdades sociais, ao promover oportunidades de geração de renda e desenvolvimento para todos os segmentos da população.

Além disso, a recente implementação de indicadores mais rigorosos para a avaliação dos resultados das ações financiadas pelo FNO, conforme a Portaria MIDR nº 3.055, de 28/09/2023, reforça a responsabilidade na gestão dos recursos. Esses indicadores garantem que os projetos aprovados estejam diretamente relacionados aos objetivos estratégicos do fundo, promovendo maior controle e eficiência na aplicação dos recursos.

No cenário contemporâneo, a sustentabilidade fiscal e patrimonial do fundo, estabelecida pela Portaria Interministerial nº 1, de 16/10/2014, permanece como uma base sólida para o processo decisório. O equilíbrio entre os impactos financeiros das medidas e a preservação do patrimônio do FNO é uma preocupação constante, assegurando que o fundo tenha capacidade de atender às demandas futuras da região Norte.

Ratifica-se, então, que a nova estrutura do processo decisório do FNO é uma resposta direta às necessidades e desafios atuais da Amazônia (confira a Figura 8). Com uma governança mais transparente, um planejamento estratégico alinhado às políticas públicas e uma execução orientada para resultados, o FNO reafirma seu papel como um motor do desenvolvimento sustentável da região Norte, promovendo inclusão, inovação e crescimento econômico de forma integrada (BASA, 2023).

Figura 8 – Operacionalização contemporânea do processo decisório do FNO



Fonte: Elaboração própria do autor

Assim, a configuração atual do processo decisório do FNO tem uma relação bastante profunda com os desdobramentos atuais dos problemas ambientais sobre a realidade amazônica. Todavia, a preocupação verificada no processo decisório não significa que a alocação dos recursos do FNO é, rigidamente, direcionada para os que mais necessitam do fomento público (FNO) na região Norte.

3.4.1 Processo decisório do FNO e fragilidades operacionais à luz da Corte de Contas⁵ federal

O Relatório de Levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU), referente ao processo TC 022.621/2020-2, analisou os procedimentos de concessão de crédito do Banco da Amazônia S.A. (BASA) com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). O objetivo principal foi identificar os riscos associados ao processo de seleção de tomadores de crédito e propor estratégias para mitigar fragilidades operacionais que poderiam comprometer os objetivos do fundo. O documento destacou a necessidade de um sistema de

⁵ Tribunal de Contas da União (TCU).

governança robusto, considerando também os impactos econômicos de uma gestão ineficiente (TCU, 2021).

A análise revelou múltiplos riscos nas diferentes etapas do processo decisório do FNO. Esses riscos abrangeram desde falhas no planejamento inicial até problemas na recuperação de créditos inadimplentes. A má gestão desses fatores gerou impactos negativos sobre a capacidade de alcançar os resultados econômicos esperados, como o estímulo à geração de empregos e ao desenvolvimento produtivo da região Norte, cuja economia apresenta desafios estruturais históricos (TCU, 2021).

O planejamento e a coordenação entre as entidades gestoras, como o BASA, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), foram avaliados como deficientes. Essa falta de alinhamento prejudicou a aplicação eficiente dos recursos do FNO, resultando em decisões menos assertivas sobre os setores econômicos prioritários. Por exemplo, setores estratégicos, como agricultura e infraestrutura, poderiam ter recebido investimentos mais eficazes para alavancar o crescimento regional (TCU, 2021).

Na etapa de análise e concessão de financiamentos, foram identificadas inconsistências nos critérios de avaliação dos projetos apresentados pelos tomadores de crédito. Essas falhas resultaram na aprovação de iniciativas com baixa capacidade de retorno econômico ou que não contribuíram significativamente para a diversificação econômica da região (TCU, 2021). A ausência de rigor técnico impactou negativamente a produtividade setorial e o desenvolvimento de cadeias produtivas locais.

As fragilidades no monitoramento das operações foram outro ponto crítico. O acompanhamento insuficiente da *performance* do BASA, enquanto agente operador do FNO, e a avaliação limitada dos impactos econômicos das políticas públicas resultaram em perda de oportunidades de correção de desvios (TCU, 2021). Isso comprometeu, por exemplo, o acompanhamento de metas como a redução da desigualdade regional e o estímulo à formalização de micro e pequenas empresas.

O relatório evidenciou que as estratégias adotadas pelo BASA para recuperação de créditos vencidos foram insuficientes. Essa situação não apenas ameaçou a sustentabilidade financeira do FNO, mas também criou um efeito econômico adverso ao aumentar o custo da inadimplência. A ausência de uma abordagem preventiva, como análises mais rigorosas de risco de crédito, limitou o potencial do fundo de financiar novos projetos em setores estratégicos.

A pandemia de COVID-19 exacerbou as fragilidades operacionais do processo decisório do FNO. A necessidade de respostas rápidas às crises econômicas revelou a falta de flexibilidade nas práticas do Basa. Essa situação contribuiu para uma redução ainda maior na eficiência dos investimentos, especialmente em setores essenciais para a recuperação econômica, como saúde, logística e produção de alimentos.

Os riscos mais graves, classificados como extremos ou altos, foram priorizados no relatório. As recomendações incluíram ajustes nos processos de governança e a adoção de controles internos mais robustos. Além disso, foram sugeridas ações voltadas à diversificação dos investimentos do FNO, promovendo maior impacto econômico em setores com maior potencial de crescimento, como energia renovável e tecnologias inovadoras (TCU, 2021).

Os resultados foram formalmente comunicados às entidades responsáveis pela gestão do FNO, com o objetivo de subsidiar ajustes operacionais e fortalecer a transparência na alocação dos recursos. Essa comunicação ressaltou a necessidade de alinhamento estratégico para maximizar os impactos econômicos positivos do fundo, priorizando investimentos que impulsionassem a produtividade regional e a competitividade no mercado interno e externo.

Embora os riscos identificados não tenham configurado achados definitivos, devido à ausência de evidências conclusivas, eles forneceram subsídios relevantes para futuras ações de controle e fiscalização. O relatório concluiu que a mitigação das fragilidades operacionais poderia gerar impactos econômicos significativos, como o aumento da eficiência na alocação de recursos, a redução do desemprego estrutural e o fortalecimento da economia regional. O fortalecimento do FNO, por sua vez, teria potencial para impulsionar o crescimento econômico sustentável e reduzir as disparidades econômicas entre as unidades federativas da região Norte.

3.4.2 Processo decisório do FNO: os riscos dos macroprocessos

A discussão sobre alterações na destinação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) destaca preocupações sobre seu impacto no desenvolvimento socioeconômico da região Norte. Propostas recentes sugerem a utilização de parte dos recursos do FNO para finalidades não reembolsáveis, como o financiamento ao FUNDEB e projetos de infraestrutura, o que pode comprometer sua sustentabilidade financeira. Atualmente, os retornos das operações de crédito são fundamentais para a retroalimentação do fundo, garantindo a continuidade do financiamento a setores produtivos prioritários. No entanto, destinações não reembolsáveis podem reduzir drasticamente a capacidade do FNO de cumprir seus objetivos constitucionais, especialmente considerando que até 50% dos recursos podem

ser direcionados a essas finalidades já em 2024, aumentando para 60% nos anos seguintes (TCU, 2021).

Ademais, a articulação insuficiente entre os gestores do FNO (BASA, MIDR e SUDAM) na programação anual e na avaliação da execução das políticas pode comprometer a concessão de financiamentos alinhados aos objetivos do fundo, impactando sua eficácia no desenvolvimento regional. Pareceres elaborados de forma independente pelos supervisores, sem integração ou troca de informações, geram duplicidade de esforços, recomendações conflitantes e ausência de análises críticas mais profundas, prejudicando o planejamento futuro (TCU, 2021).

Embora avanços tenham sido registrados, como a Portaria nº 2.175 de 2020, que incentiva maior interação entre os órgãos e reuniões técnicas com *stakeholders* regionais, a formalização de práticas e processos ainda é insuficiente. A melhoria na articulação e no monitoramento é essencial para garantir decisões baseadas em evidências qualificadas e maior alinhamento com os objetivos estratégicos do desenvolvimento da região Norte.

Outrossim, o conflito de interesses entre os objetivos das políticas de desenvolvimento regional e as prioridades do banco administrador pode levar à concessão de financiamentos baseados em critérios de mercado, comprometendo a aderência às diretrizes do FNO e impactando a efetividade das políticas (Oliveira; Domingues, 2005). Esse conflito tem sido discutido, sendo identificado como uma consequência de práticas que priorizam a rentabilidade financeira em detrimento da aplicação dos recursos nos projetos de maior impacto regional, conforme destacado em avaliações do Ministério da Fazenda (TCU, 2021).

Apesar das tentativas de mitigar esse problema, como a criação de incentivos financeiros para os bancos administradores, ainda existem desafios. A multiplicidade de diretrizes e a falta de uma definição clara para a alocação de recursos dificultam a implementação das políticas de forma eficaz. A avaliação do FNO revela que muitas metas não são atingidas, apontando para a necessidade de aprimoramento nos controles e na coerência das justificativas apresentadas, além de uma maior adequação nas recomendações e no acompanhamento das ações dos bancos administradores (Carvalho, 2002).

Destarte, a administração centralizada dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) no Banco da Amazônia S.A. sem repasse para outras instituições financeiras tem gerado dificuldades na pulverização dos financiamentos, principalmente entre os micros e pequenos tomadores, e na universalização da política entre os entes federativos. Isso tem o potencial de aumentar as desigualdades intrarregionais e prejudicar

o alcance dos objetivos das políticas de desenvolvimento regional, como o PNDR e o PRDA. A Lei nº 7.827/1989 e a Portaria MIDR nº 616/2003 preveem que os repasses possam ser feitos para outras instituições financeiras, desde que atendam a requisitos técnicos e operacionais, mas os repasses ficaram paralisados por mudanças legislativas, especialmente com a Lei nº 13.682/2018, que transferiu a competência para aprovar as operações de financiamento aos conselhos deliberativos, afetando a eficiência do processo.

Em 2017, o Banco da Amazônia firmou convênios com o Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob) e, posteriormente, com o Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi), com o objetivo de fomentar a pulverização dos financiamentos. No entanto, os repasses foram paralisados devido à alteração na legislação em 2018, mas foram retomados com a Lei nº 13.986/2020, que devolveu a competência para as instituições financeiras aprovarem as operações de financiamento. Apesar desses avanços, a execução tem sido limitada, com repasses de recursos ainda muito abaixo do esperado, representando uma pequena fração do total de recursos disponíveis (TCU, 2021).

Embora houvesse, por exemplo, previsão de repasse significativo para o FNO em 2021, a prática de repassar os recursos a outras instituições financeiras ainda enfrentava barreiras, e a pulverização permanecia limitada. O Grupo de Trabalho do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) apontou a necessidade de revisão das diretrizes para priorizar os municípios sem agências bancárias e os projetos de infraestrutura. Além disso, a obrigatoriedade de devolução de recursos por parte das instituições financeiras, independentemente do pagamento dos tomadores finais, também era uma área que precisava de avaliação. Assim, apesar dos avanços, a centralização dos recursos no BASA dificultava a inclusão de pequenos tomadores e a universalização da política, comprometendo as metas de desenvolvimento regional (TCU, 2021).

Além disso, a falta de um fundo garantidor e a impossibilidade de os micros e pequenos tomadores oferecerem bens como garantia têm dificultado o acesso ao crédito, o que pode resultar na concentração dos financiamentos nas empresas maiores. Essa situação eleva os riscos de financiamento e impacta negativamente as políticas de desenvolvimento regional, como o PNDR e o PRDA, agravando as desigualdades intrarregionais. O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) reconheceu essa problemática e instituiu um Grupo de Trabalho (GT) para buscar soluções, incluindo a criação de um fundo garantidor complementar aos Fundos Constitucionais de Financiamento.

Entre as propostas do GT, estava a reformulação dos Fundos de Desenvolvimento para destinar recursos ao fundo garantidor, além de propostas legislativas como a PEC 1/2020, que visava a constituição de fundos garantidores para viabilizar investimentos regionais. No entanto, as ações do BASA, embora contribuintes para melhorar o acesso ao crédito, não parecem ser suficientes para reduzir a concentração dos financiamentos, que ainda favorecem as empresas maiores, prejudicando a efetividade das políticas de desenvolvimento regional (TCU, 2021; Costa, 2000).

Aditivamente, a fragilidade na análise cadastral, incluindo a falta de capacitação do pessoal, limitações tecnológicas na análise documental e a falta de clareza nos normativos, tem levado à concessão de financiamentos em desacordo com os requisitos, especialmente nos aspectos ambientais e fundiários. Esse cenário aumenta o risco socioambiental, afetando negativamente o desenvolvimento sustentável da região. Um relatório da Controladoria-Geral da União revelou que, em 2016, não foram encontrados documentos essenciais em contratos de financiamento, como o Formulário de Informação Socioambiental e o Questionário Socioambiental, conforme exigido pela Política Socioambiental no Crédito do Basa (TCU, 2021).

Além disso, o relatório de auditoria interna de 2018 do Banco da Amazônia (BASA) também identificou falhas na análise cadastral, com 86% das operações analisadas apresentando inconsistências, como a falta de comprovação da reserva legal e documentos como o Projeto de Estimativa do Desflorestamento da Amazônia (Prodes). Além disso, o relatório destacou a ausência de análises críticas dos documentos e a falta de mecanismos internos para impedir a contratação de operações com *status* “inconforme” no sistema de conformidade. A auditoria indicou como causas principais a falta de treinamento adequado e a deficiência tecnológica na verificação de documentos.

Para corrigir essas falhas, o relatório recomendou ao BASA ações institucionais de capacitação sobre análise socioambiental e fundiária, aprimoramento da verificação da veracidade dos documentos por meio de sistemas informatizados e revisão dos normativos internos. Em resposta, o BASA implementou um plano de ação, incluindo a revisão do fluxo de análise socioambiental, com previsão de término em setembro de 2019, e a construção de uma ferramenta tecnológica, a *Terras App Solutions*, para superar as limitações nas análises.

A ferramenta desenvolvida, em operação desde 2017, tem permitido uma avaliação mais precisa e objetiva dos aspectos ambientais e fundiários das propostas de crédito, mitigando riscos como a concessão de financiamentos em áreas embargadas ou com irregularidades

fundiárias. No entanto, apesar dessas melhorias, os controles ainda são considerados insuficientes para eliminar o risco residual, principalmente no que diz respeito à conformidade socioambiental. O relatório de auditoria aponta que, mesmo com a implementação da ferramenta, o risco inerente persiste, exigindo um acompanhamento mais rigoroso e ações de controle mais eficazes para garantir a adequação das concessões de crédito (TCU, 2021).

Vale lembrar, também, que o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MDR) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) enfrentam desafios significativos na avaliação da *performance* do banco operador e na gestão das políticas públicas de fomento, principalmente devido à falta de indicadores claros e ao insuficiente alinhamento entre as partes envolvidas (TCU, 2021). A ausência de informações qualificadas dificulta a adoção de medidas corretivas e de aprimoramento, prejudicando a eficiência do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), e a efetividade da PRDA.

A Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel) do Ministério da Fazenda, em 2018, destacou a falta de coordenação entre os programas nacionais e regionais, o que compromete a regionalização dos indicadores e metas nos planos estratégicos do Governo Federal. Isso afeta a transparência e dificulta o monitoramento da política regional. Apesar das tentativas de melhoria, como a recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU) para maior regionalização no Plano Plurianual (PPA), ainda há uma execução limitada desses planos, com apenas uma pequena parte das metas do PPA 2020-2023 sendo regionalizadas.

Além disso, apesar dos esforços, como a implementação de portarias e a criação de novos processos de avaliação de desempenho, os controles ainda são considerados medianos. A falta de avaliação eficaz, aliada ao atraso nas providências do Banco da Amazônia (BASA) e na implementação das ações recomendadas pelo TCU, evidencia o risco contínuo de baixa efetividade das políticas públicas. Isso inclui a avaliação do impacto dos recursos dos fundos nas regiões, que deveria ser aprimorada para garantir que os recursos sejam aplicados de maneira mais eficiente e eficaz, seguindo as diretrizes e prioridades estabelecidas (TCU, 2021; Mourão, 2020).

Destaca-se, também, que o Relatório de Mapeamento de Riscos e Controles do Banco da Amazônia S.A. identificou um alto nível de risco devido à ausência de um sistema de cobrança eficiente na Central de Crédito, que ainda utiliza planilhas manuais, dificultando o monitoramento adequado das ações de cobrança (TCU, 2021). O banco, no entanto, informou ter avançado com a implementação de um sistema de envio de mensagens de texto e centralização do registro de contatos com os clientes, mas destacou que as ações de cobrança

são uniformes, sem distinção entre os diferentes tipos de risco de crédito (como FNO ou terceiros).

Além disso, o Banco da Amazônia reconheceu que o perfil dos tomadores de crédito do FNO, que geralmente têm menor poder aquisitivo, dificulta a recuperação de crédito, especialmente em operações com risco integral do Fundo (TCU, 2021; BASA, 2019). O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MDR) apontou que a responsabilidade sobre o risco é do Banco da Amazônia, dado que as operações envolvem práticas bancárias específicas, e que a Subsecretaria do Ministério carece de estrutura para monitorar efetivamente a atuação das instituições financeiras responsáveis pelos recursos dos Fundos Constitucionais.

O relatório também revelou que, em 2019, a inadimplência das operações do Pronaf foi de 5,7%, enquanto o índice geral de inadimplência do FNO chegou a 8,1%, destacando um aumento significativo nos créditos não-Pronaf. Embora o FNE apresente índices de inadimplência mais baixos, a inadimplência no FNO é mais elevada devido ao perfil de risco dos tomadores de crédito. A falta de controles eficazes e de estrutura adequada para o monitoramento das operações bancárias no Ministério mantém o risco residual elevado, o que pode resultar em perdas ou prejuízos nas operações do fundo.

3.5 A relação do processo decisório com o padrão alocativo do FNO

O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) desempenha um papel central na promoção do desenvolvimento econômico da região Norte do Brasil, oferecendo crédito subsidiado para diversos setores produtivos. O padrão de demanda de crédito no âmbito do FNO é fortemente influenciado pela lógica de acesso ao financiamento, que está atrelada a critérios técnicos, econômicos e sociais estabelecidos pelas políticas públicas. Conforme Oliveira e Domingues (2005), o desenho institucional do fundo busca viabilizar o acesso a recursos por parte de empreendimentos que enfrentam desafios históricos, como baixa capitalização e dificuldades logísticas decorrentes da localização geográfica.

Todavia, a análise do perfil de contratações revela que grande parte dos recursos do FNO é destinada a atividades agropecuárias e extrativistas, refletindo as características econômicas predominantes na região Norte (Costa, 2000). Oliveira e Domingues (2005) observam que o crédito, embora tenha potencial para dinamizar a economia local, muitas vezes beneficia grandes produtores em detrimento de pequenos agricultores e negócios familiares.

Esse padrão está associado a uma lógica de financiamento que prioriza projetos com maior capacidade de geração de retorno financeiro, o que pode limitar o impacto distributivo do fundo.

Ademais, a dialética histórico-estrutural do acesso ao crédito do FNO evidencia a interação entre os condicionantes estruturais da economia regional e os marcos institucionais que moldam a política de financiamento. Segundo Oliveira e Domingues (2005), a região Norte, marcada por desigualdades estruturais e uma economia fortemente dependente de recursos naturais, apresenta barreiras históricas que dificultam o acesso ao crédito por grupos menos favorecidos. Ao mesmo tempo, as políticas do FNO buscam corrigir essas assimetrias, embora os resultados sejam heterogêneos e dependam da execução local e da capacidade organizacional dos beneficiários.

Outro aspecto relevante do padrão de demanda de crédito do FNO é a concentração setorial e espacial das contratações. Oliveira e Domingues (2005) ressaltam que, embora o fundo tenha uma abrangência regional, certas localidades e setores econômicos tendem a concentrar os recursos, reforçando disparidades internas dentro da própria região Norte. Isso pode ser atribuído a fatores como a ausência de infraestrutura adequada em áreas mais isoladas e a dificuldade de enquadramento técnico de pequenos empreendimentos nas exigências dos programas de financiamento.

Ademais, Oliveira e Domingues (2005) destacam que o fortalecimento do impacto do FNO na redução das desigualdades regionais requer ajustes na lógica de acesso e no perfil de contratações. A adoção de políticas que priorizem a inclusão de pequenos empreendedores e comunidades tradicionais, aliada a um planejamento territorial mais equitativo, poderia ampliar a eficácia do fundo. Nesse sentido, a análise histórico-estrutural serve como uma ferramenta valiosa para compreender as dinâmicas do crédito na região Norte, identificando desafios e oportunidades para promover um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo.

Resende, Silva e Silva Filho (2015) trazem uma análise detalhada e técnica sobre os impactos econômicos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, destacando especificidades importantes sobre o funcionamento e os desafios do FNO. Diferente de abordagens anteriores mais amplas, os autores concentram-se em avaliar os efeitos das políticas do FNO no período de 1999 a 2011, enfatizando tipologias de políticas regionais e a aplicação prática dos recursos.

Os autores apontam disparidades significativas na distribuição espacial dos recursos do FNO, mostrando que municípios mais desenvolvidos ou próximos a centros urbanos tendem a concentrar o crédito, enquanto regiões remotas e de maior vulnerabilidade enfrentam

dificuldades para acessar os financiamentos. Essa análise intra-regional destaca a necessidade de políticas mais inclusivas que contemplem a realidade dos territórios mais isolados.

Resende, Silva e Silva Filho (2015) criticam os critérios de alocação de crédito, que favorecem setores tradicionais e empreendimentos com maior capacidade técnica e financeira. Essa lógica, embora eficiente do ponto de vista econômico, perpetua exclusões sociais e limita o alcance transformador do FNO. Os autores sugerem ajustes para aumentar a acessibilidade do fundo a pequenos empreendedores e grupos historicamente marginalizados.

Uma das contribuições mais relevantes dos autores é o enfoque na diversificação setorial. Eles destacam que o FNO tem o potencial de ir além da agropecuária e do extrativismo, setores historicamente privilegiados, promovendo o crescimento de áreas como serviços e pequenas indústrias. Essa diversificação é vista como essencial para ampliar os impactos econômicos e reduzir a dependência de setores voláteis.

Utilizando indicadores econômicos para medir os efeitos das políticas do FNO, os autores demonstram que os financiamentos contribuem para a expansão da atividade econômica, mas os impactos são desiguais entre setores e territórios. Essa abordagem quantitativa permite identificar onde as políticas são mais eficazes e onde ajustes são necessários, fornecendo um diagnóstico claro para a formulação de estratégias futuras.

Resende, Silva e Silva Filho (2015) enfatizam que, para maximizar os benefícios do FNO, é essencial incorporar dimensões de sustentabilidade e inclusão social na gestão dos recursos. Eles sugerem que uma abordagem mais integrada, que combine financiamento com suporte técnico e capacitação, pode ampliar significativamente o impacto do fundo no desenvolvimento regional e na redução das desigualdades.

Braga *et al.* (2012) analisam o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) a partir de uma perspectiva orientada à sua capacidade de impactar o mercado de trabalho regional, destacando nuances específicas do padrão de demanda de crédito, perfil das contratações e lógica de acesso. O estudo se ancora em uma abordagem quantitativa para avaliar os efeitos do fundo entre 2000 e 2010, conectando esses resultados a fatores históricos e estruturais da região.

Os autores identificam uma predominância de demandas de crédito provenientes de áreas com maior infraestrutura e setores historicamente dominantes, como o agronegócio e o extrativismo mineral. Essa concentração, embora compreensível no contexto da estrutura produtiva regional, demonstra limitações do FNO em alcançar áreas menos desenvolvidas e setores emergentes, refletindo uma distribuição desigual de oportunidades econômicas.

Braga *et al.* (2012) destacam que o acesso ao FNO é fortemente influenciado por barreiras institucionais e econômicas, como a necessidade de garantias financeiras robustas e a complexidade do processo de obtenção do crédito. Esse padrão restringe a participação de pequenos produtores e empreendedores individuais, privilegiando empresas consolidadas e projetos de maior escala, o que acaba reforçando desigualdades preexistentes.

Uma das principais contribuições do FNO, segundo os autores, foi a formalização do mercado de trabalho em setores beneficiados, como agricultura e indústria. No entanto, eles observam que os benefícios foram mais expressivos em localidades já inseridas em cadeias produtivas dinâmicas, deixando lacunas em áreas de menor desenvolvimento econômico. Isso reflete a necessidade de reorientar o fundo para uma atuação mais inclusiva.

O estudo explora como o FNO contribui simultaneamente para o crescimento econômico em alguns territórios e para a manutenção de desigualdades em outros. Essa dualidade é interpretada pelos autores como uma consequência da falta de políticas integradas que combinem crédito com desenvolvimento de infraestrutura, assistência técnica e capacitação produtiva, especialmente em municípios de menor porte.

Braga *et al.* (2012) sugerem que o FNO adote estratégias mais focadas em diversificação setorial e acesso equitativo. Isso incluiria simplificar os critérios de concessão, fortalecer a capacitação técnica para pequenos produtores e priorizar investimentos em regiões de maior vulnerabilidade. Essas medidas visam alinhar o fundo a um modelo de desenvolvimento que não apenas impulse o crescimento econômico, mas também reduza as desigualdades estruturais históricas da região Norte.

A FUNARBE (2012a) propôs uma abordagem técnica e analítica para avaliar o impacto do FNO, utilizando modelos de insumo-produto e equilíbrio geral. Esses modelos permitem simular como os recursos do fundo afetam a produção e a distribuição de bens e serviços na região, considerando tanto os efeitos diretos dos investimentos quanto as repercussões indiretas sobre outras atividades econômicas.

O modelo de insumo-produto foi utilizado para traçar os efeitos diretos dos investimentos do FNO nos setores produtivos da região. A pesquisa aponta que os setores mais beneficiados pelo fundo foram a agropecuária e a indústria, com impactos significativos na geração de renda e empregos. No entanto, a análise também revela que os efeitos são desiguais, com setores como o comércio e os serviços recebendo menor impulso dos recursos, o que reflete um padrão de alocação de crédito focado em atividades de maior intensidade de capital.

Ao aplicar o modelo de equilíbrio geral, a pesquisa da FUNARBE (2012a) explora como os fluxos financeiros do FNO se distribuem na economia, considerando as relações entre os diferentes setores e regiões. O estudo conclui que, embora o fundo tenha promovido uma redistribuição de recursos, os impactos sobre as disparidades regionais foram limitados. Municípios mais desenvolvidos e com maior infraestrutura econômica se beneficiaram mais dos investimentos, enquanto áreas mais periféricas não experimentaram o mesmo nível de crescimento.

A pesquisa aponta que os efeitos do FNO são mais concentrados em áreas estratégicas, como a produção de *commodities* agrícolas e minerais. Esses setores, tradicionalmente dominantes na economia do Norte, são os que mais se beneficiam do acesso facilitado ao crédito, gerando um padrão de desenvolvimento que favorece grandes empreendimentos. A FUNARBE (2012a) sugere que, embora esses impactos sejam positivos, eles podem reforçar as desigualdades regionais ao não atingir de forma equitativa outros setores econômicos ou localidades com menor capital produtivo.

O impacto do FNO sobre o emprego foi significativo, principalmente nos setores de maior absorção de mão de obra, como a agropecuária. A pesquisa destaca que, ao estimular a formalização do trabalho nesses setores, o fundo contribuiu para uma melhoria nas condições de emprego. No entanto, os ganhos salariais foram mais elevados nas regiões onde o fundo foi mais eficaz, enquanto áreas mais distantes dos centros de produção sofreram com a escassez de projetos financiados e a falta de infraestrutura.

A FUNARBE (2012a) também identifica os efeitos indiretos do FNO, que se manifestam através dos efeitos multiplicadores na economia local. A alavancagem dos investimentos em setores chave, como a indústria de transformação e a infraestrutura, gerou um efeito cascata, impulsionando o emprego e a renda em atividades complementares. No entanto, o estudo revela que os efeitos multiplicadores foram limitados a determinadas áreas, uma vez que as cadeias produtivas em algumas regiões ainda são frágeis e necessitam de mais investimentos em infraestrutura e capacitação.

Outro ponto importante abordado pela pesquisa é a análise da acessibilidade ao crédito do FNO. A FUNARBE (2012a) destaca que, embora o fundo tenha como objetivo fomentar o desenvolvimento regional, ele não atendeu de forma plena os pequenos produtores e empreendedores locais. O perfil dos beneficiários reflete uma concentração de recursos em grandes projetos de infraestrutura e empreendimentos de maior escala, com o crédito pouco acessível para aqueles que possuem menor capacidade de garantir empréstimos.

A pesquisa também discute a capacidade do FNO em promover uma integração regional mais equilibrada. Embora tenha contribuído para a geração de recursos em várias regiões, a análise mostra que a desconcentração de investimentos ainda é um desafio. O fundo tem dificuldades em promover uma integração mais profunda entre os diversos territórios do Norte, com muitos municípios ainda dependentes de políticas públicas adicionais para garantir o desenvolvimento sustentável e equilibrado.

Com base nas limitações observadas, a FUNARBE (2012a) propõe recomendações para aprimorar a política de crédito do FNO. Entre as sugestões estão a ampliação do alcance do fundo para pequenas e médias empresas, a priorização de investimentos em áreas com baixo índice de desenvolvimento humano e a implementação de políticas públicas que combinem crédito com capacitação técnica, visando aumentar a competitividade das pequenas unidades produtivas.

A pesquisa enfatiza, então, que o FNO, embora tenha gerado benefícios claros em termos de geração de empregos e crescimento da renda nas regiões atendidas, ainda enfrenta desafios relacionados à concentração de seus efeitos e à limitada distribuição dos recursos entre as diversas áreas do Norte. A FUNARBE (2012a) defende que um redesenho das políticas de crédito, com foco em maior equidade na distribuição dos recursos e na inclusão de pequenos e médios empreendedores, é essencial para que o FNO possa cumprir plenamente seu papel como indutor do desenvolvimento regional no Norte do Brasil.

Paralelamente, a obra FUNARBE (2012b) adota a modelagem econométrica para avaliar os impactos do FNO sobre os indicadores econômicos da região Norte. A partir de técnicas avançadas, como modelos de séries temporais e de painel, o estudo fornece uma visão precisa dos efeitos do crédito do FNO sobre variáveis como o PIB, o emprego e a produtividade regional. A pesquisa destaca que, embora o fundo tenha contribuído positivamente para o crescimento econômico, seus efeitos variam significativamente entre os estados da região, com algumas áreas se beneficiando mais do que outras, dependendo da estrutura econômica local.

Em FUNARBE (2012c), a análise enfoca o impacto do FNO na modernização da agropecuária e na produtividade dos fatores de produção. A pesquisa revela que, embora o fundo tenha impulsionado o setor agrícola em termos de investimentos em tecnologia e infraestrutura, os ganhos de produtividade não foram homogêneos entre os diferentes tipos de atividades agrícolas. A modernização, impulsionada pelo crédito, teve efeitos mais intensos nas atividades de maior escala, como a soja e a pecuária, enquanto a agricultura familiar enfrentou dificuldades para acessar os recursos de forma eficiente.

Por outro lado, a obra FUNARBE (2012d) foca na análise de eficácia do FNO, buscando medir a relação entre os recursos alocados e os resultados alcançados em termos de desenvolvimento econômico e social. Os resultados indicam que, embora o FNO tenha gerado crescimento econômico e aumentos no emprego, esses efeitos não se traduziram de forma equitativa em todos os municípios da região Norte. As áreas mais próximas aos centros econômicos foram as que mais se beneficiaram, enquanto as regiões mais isoladas e com menores infraestruturas enfrentaram dificuldades para integrar os investimentos às suas economias locais.

As obras da FUNARBE ressaltam que o acesso ao crédito do FNO tem sido desigual, refletindo o padrão de demanda de crédito na região. O estudo mostra que grandes projetos de infraestrutura e grandes empresas, especialmente no setor agropecuário, têm maior facilidade em acessar os recursos do fundo. Em contrapartida, pequenos produtores e empreendedores locais, que enfrentam barreiras como falta de garantias e conhecimento das políticas de crédito, têm se mostrado sub-representados no perfil de beneficiários do FNO.

De acordo com FUNARBE (2012b), o FNO tem sido mais eficaz em estimular setores de capital intensivo, como a agroindústria e grandes projetos de infraestrutura, em detrimento de setores com maior potencial de geração de empregos e inclusão social, como o comércio e os serviços. A pesquisa aponta que esse padrão de financiamento reflete a lógica de priorização de grandes investimentos que visam a estabilidade macroeconômica, mas que acabam por não atender adequadamente as necessidades locais e regionais de desenvolvimento econômico sustentável.

As análises econométricas feitas pela FUNARBE (2012b) também evidenciam a disparidade nos efeitos do FNO nas diferentes regiões do Norte. Os impactos sobre o PIB e o emprego foram mais expressivos nas regiões que já possuíam uma infraestrutura econômica mais desenvolvida e proximidade com os mercados consumidores, como os estados do Pará e Amazonas. Por outro lado, áreas mais periféricas, com menos capacidade de absorção dos investimentos, apresentaram ganhos limitados em termos de crescimento econômico.

Nos estudos de FUNARBE (2012d), o impacto do FNO sobre a qualidade do emprego na região é discutido com ênfase na formalização e na melhoria das condições de trabalho. A pesquisa aponta que o fundo tem contribuído para a formalização do trabalho em setores como a agropecuária, principalmente naqueles em que houve intensificação da mecanização e aumento da escala de produção. No entanto, o estudo destaca que esses ganhos foram desiguais

e não se traduziram em melhorias significativas para os trabalhadores informais ou em áreas com baixos níveis de desenvolvimento econômico.

A análise da FUNARBE (2012b) sobre os efeitos multiplicadores do FNO mostra que os investimentos têm gerado um efeito cascata positivo em algumas áreas, promovendo a geração de renda e o aumento do poder de compra das populações locais. No entanto, os efeitos multiplicadores são mais fortes nas áreas centrais e menos pronunciados nas regiões mais periféricas, sugerindo que o fundo tem sido mais eficaz na revitalização de regiões com infraestrutura pré-existente e maior dinamismo econômico.

Com base nas limitações observadas, FUNARBE (2012c) sugere que uma das principais reformas na política de crédito do FNO seria ampliar o acesso dos pequenos produtores e empreendedores ao fundo. Isso poderia ser alcançado por meio de medidas como a redução das exigências de garantias, o fortalecimento de programas de capacitação e o estímulo à formação de associações para garantir o acesso coletivo ao crédito. Essas mudanças poderiam contribuir para uma maior equidade na distribuição dos recursos.

As análises apresentadas pela FUNARBE (2012b, 2012c, 2012d) fornecem uma visão abrangente dos impactos do FNO no desenvolvimento da região Norte, evidenciando tanto seus avanços quanto suas limitações. O estudo sugere que, para que o FNO seja mais eficaz como indutor do desenvolvimento regional, é necessário um aprimoramento nas políticas de distribuição de crédito, com foco na inclusão de pequenos empreendedores e no aumento da competitividade das pequenas e médias empresas. Além disso, a pesquisa propõe que o fundo seja mais direcionado para áreas com menor desenvolvimento, a fim de equilibrar os efeitos sobre todas as regiões do Norte.

3.5.1 Formas de alocação do FNO

Diante disso, há pelo menos três formas de alocação do FNO na região Norte, caso seja aplicada a classificação proposta por Macedo, Pires e Sampaio (2017). Assim, as mudanças na alocação do FNO estão vinculadas ao desenvolvimento estrutural da economia brasileira, uma vez que não é possível compreender a dinâmica do FNO apenas com base nas mudanças conjunturais que impactam a previsão tributária destinada ao financiamento desse fundo em cada processo legislativo de análise e aprovação dos instrumentos de planejamento orçamentário – a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Outrossim, a partir de 2008 todos os FCFs foram tratados com maior grau de relevância entre os instrumentos de ação da PNDR, ou seja, alçaram um papel fundamental no

desenvolvimento das regiões periféricas do Brasil, pois o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), enviada à Comissão Especial da Câmara dos Deputados como PEC (Proposta de Emenda à Constituição) nº 233, de 2008, como instrumento da reforma tributária formulada pelo governo federal, foi reprovada. Conseqüentemente, sem a presença do FNDR, restou-se apenas os Fundos Constitucionais de Financiamento na qualidade de fomento público de desenvolvimento regional.

Doravante, esses movimentos da forma alocativa do FNO também teve um efeito sobre a política organizacional do BASA, visto que a gerência do FNO passou a ser realizada pelo Banco da Amazônia S.A. a partir de 1990 num contexto econômico brasileiro com sérias debilidades estruturais no tocante, sobretudo, ao ritmo desenfreado da inflação – no início de 1990, conforme Castro *et al.* (2011), a inflação brasileira havia ultrapassado 80% ao mês.

Com esse contexto macroeconômico posto, viu-se o uso de uma política monetária bastante restritiva pelo governo Collor, cuja ação prática tinha o intuito de combater a calamidade inflacionária brasileira. Paralelamente, então, essa dinâmica da economia brasileira vai ser canalizada para as políticas organizacionais dos órgãos e das entidades públicas federais, pois é exatamente no governo instável do presidente Collor que os FCFs vão ser descorados das suas bases constitucionais de 1988, melhor dizendo, foram tratados apenas como um recurso financeiro qualquer no orçamento fiscal e não como um instrumento de ação voltado ao alcance do objetivo constitucional de mitigação das desigualdades sociais e regionais (Gumiero, 2022).

No ano de 1998 (no contexto do governo do estadista Fernando Henrique Cardoso) ocorreu à primeira problemática do FNO – e isso foi um problema de ordem pecuniária que causou um aumento dos encargos financeiros sobre os pequenos devedores, pois a mudança na Medida Provisória, denominada nº 1727, que determinou que os encargos de financiamento concedidos pelo FNO correspondessem à variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) mais o custo adicional fixado à taxa de 8% a.a., substituindo a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Assim, a forma de cálculo dos encargos financeiros do FNO, calculada e gerida pelo BASA, se alinhou fortemente com o encarecimento do crédito oriundo do contexto macroeconômico do pós-Plano Real (Gumiero, 2022).

Fica evidente, então, que o funcionamento da Administração Pública é bastante influenciado pelas mutabilidades estruturais da economia, pois a forma de alocação do governo é fortemente orientada conforme o perfil de política econômica adotada (Gumiero, 2022).

Assim, o modo de funcionamento da economia brasileira nos anos 90 causou, além da alteração dos encargos financeiros do FNO, mais duas problemáticas a respeito do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte: uma problemática referente à extensão dos recursos do FNO no setor primário da região Norte (sobretudo no estado do Pará) e outra problemática referente à centralização do crédito em municípios com altos saldos macroeconômicos pertencentes à área de jurisdição do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (Carvalho, 2006).

3.6 Itinerário institucional do processo decisório do FNO

O processo decisório do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) não ocorre de maneira aleatória, mas segue um itinerário institucional bem definido, que se inicia no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Esse contexto exige uma visão sistêmica sobre a forma como o FNO é aplicado na região Norte do Brasil, considerando suas especificidades regionais e os objetivos de desenvolvimento socioeconômico.

No âmbito do Direito Administrativo, prevalece a premissa de que os Ministérios de Estado exercem o controle finalístico sobre as entidades públicas vinculadas à sua estrutura orgânica. Em outras palavras, cabe ao Ministério a competência legal de verificar se essas entidades estão cumprindo suas funções institucionais em conformidade com as diretrizes do governo vigente e com o ordenamento jurídico nacional (Di Pietro, 2024). No caso do FNO, essa competência recai sobre o MIDR, que é responsável por supervisionar a atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) – e o Ministério da Fazenda exerce o controle finalístico sobre o Banco da Amazônia S.A..

Outrossim, o Conselho Deliberativo da SUDAM (CONDEL/SUDAM) é o espaço institucional que evidencia o controle finalístico exercido pelo MIDR. Esse órgão colegiado é presidido pelo Ministro da Integração e do Desenvolvimento Regional, sendo responsável por articular e deliberar sobre diretrizes estratégicas relacionadas ao FNO. Dessa forma, as determinações do MIDR são fundamentais à governança do FNO, visto que a Constituição Federal atribui à União a competência para elaborar normas gerais sobre o desenvolvimento regional.

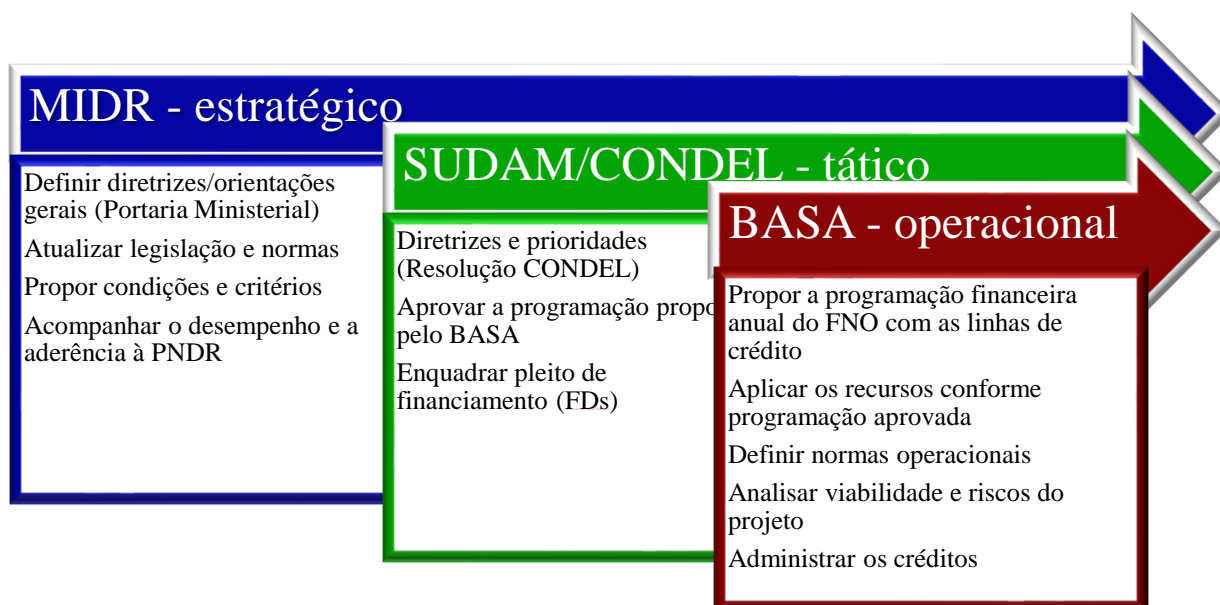
O BASA e a SUDAM, como entidades públicas da Administração Indireta Federal, têm a responsabilidade de observar e implementar as orientações definidas pelo MIDR nos atos administrativos referentes ao FNO. O BASA atua diretamente na operacionalização dos

recursos do fundo, enquanto a SUDAM desempenha um papel central na definição das estratégias, diretrizes e prioridades anuais para a aplicação desses recursos.

Destaca-se que a SUDAM possui um grau mais elevado de responsabilidade na formulação das propostas relacionadas ao uso do FNO. Essa atribuição reforça a importância de um alinhamento institucional claro entre as entidades envolvidas, garantindo que as estratégias traçadas sejam compatíveis com as políticas públicas de desenvolvimento regional e os interesses da população da região Norte (SUDAM, 2017).

Ademais, a Lei nº 7827/1989 estabelece que a gestão do FNO deve ser feita, de forma distinta e autônoma, entre o MIDR, a SUDAM e o BASA (a Figura 9 mostra as competências de cada uma). Em razão disso, tem-se uma gestão integrada e bastante diversificada do ponto de vista institucional (Mourão, 2020).

Figura 9 – Da administração do FNO



Fonte: Elaboração própria do autor

Diante disso, percebe-se que o MIDR é responsável por iniciar e conduzir o processo decisório relacionado ao Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), desempenhando um papel estratégico na gestão e aplicação dos recursos destinados ao desenvolvimento regional. Esse papel inclui a atuação como guardião da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), garantindo que suas diretrizes sejam cumpridas e que os objetivos de redução das desigualdades regionais sejam alcançados. Além disso, o MIDR

assume a responsabilidade adicional de exercer a auditoria interna dos atos administrativos praticados pela SUDAM, o que reforça sua função de supervisão e controle dentro do sistema. Dessa forma, o ministério não apenas inicia o processo decisório, mas também assegura que as ações implementadas estejam alinhadas com os princípios e metas estabelecidos pela PNDR, promovendo uma gestão pública mais eficiente e transparente.

Destarte, a SUDAM desempenha o papel de cumprir os fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos estabelecidos pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e pelo Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA). Suas ações são realizadas em articulação com o Conselho Deliberativo, órgãos e entidades públicas dos governos federal, estaduais e municipais que atuam na Região Norte, além de contar com a participação da sociedade civil organizada (SUDAM, 2019). Entre suas competências estão a definição de objetivos e metas econômicas e sociais voltadas ao desenvolvimento sustentável de sua área de atuação, a formulação de planos e a proposição de diretrizes alinhadas à PNDR, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais. Adicionalmente, a SUDAM propõe diretrizes para a regionalização da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), considerando as potencialidades e especificidades da região amazônica (SUDAM, 2019).

Nesse contexto, a SUDAM tem a responsabilidade de concretizar dois momentos distintos no processo de aplicação do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). O primeiro, de caráter *ex-ante*, consiste no planejamento das ações, setores e prioridades capazes de gerar maiores efeitos multiplicadores sobre a economia regional. O segundo momento, de caráter *ex-post*, envolve a avaliação⁶ das aplicações realizadas pelo Banco da Amazônia, responsável pela gestão do FNO (Mourão, 2020). Este banco se destaca como a principal fonte de recursos financeiros voltados ao desenvolvimento da região Norte e como um dos principais instrumentos da execução da PNDR.

Portanto, o modelo de governança do FNO evidencia a articulação entre diferentes níveis da Administração Pública Federal, com o MIDR ocupando uma posição de destaque. Essa estrutura permite maior controle e alinhamento das ações voltadas para o desenvolvimento da Amazônia, contribuindo para que o FNO cumpra seu papel como instrumento de promoção do desenvolvimento regional sustentável.

⁶ Realizada pela CGAVI/SUDAM (Coordenação-Geral de Avaliação de Planos, Programas e de Instrumentos de Desenvolvimento).

3.6.1 Dinâmica interna do FNO na SUDAM

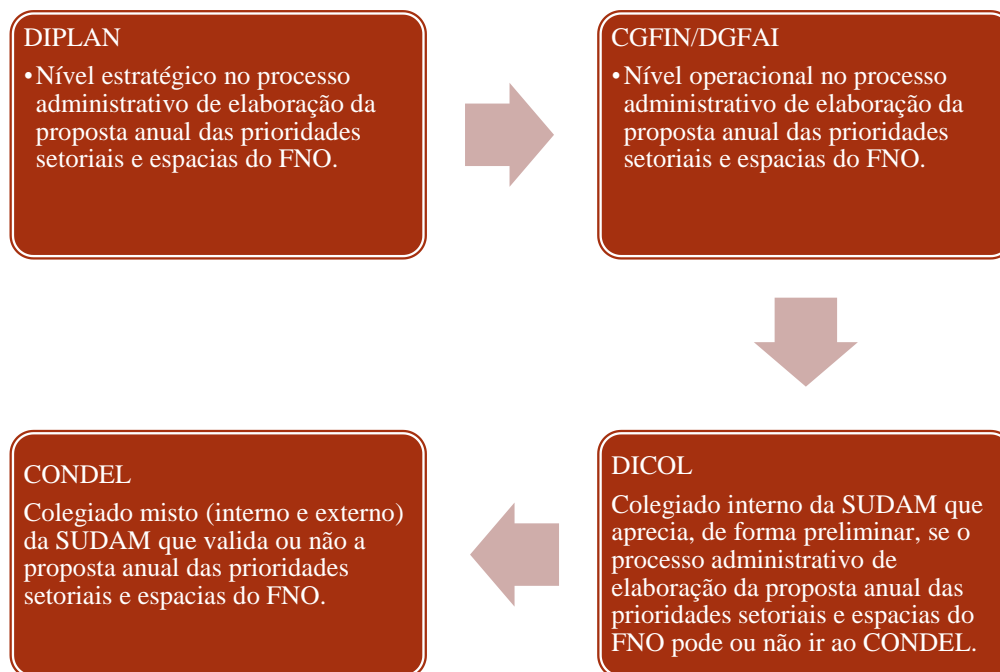
A estrutura organizacional da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), descrita no Regimento Interno, reflete a complexidade e a integração necessárias para gerenciar os processos relacionados ao Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). Esse fundo, que é um dos principais instrumentos de financiamento para o desenvolvimento regional, exige um processo decisório robusto, no qual diferentes órgãos e coordenações desempenham papéis complementares para assegurar eficiência, transparência e alinhamento com as prioridades estratégicas (Mourão, 2020).

Diante disso, a Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas (DIPLAN)/SUDAM, como órgão específico singular, tem um papel central na formulação das diretrizes estratégicas e setoriais para o uso do FNO. Por meio da Coordenação-Geral de Planejamento Regional (CGPLA) e de seus desdobramentos, como a Coordenação de Elaboração de Planos e Programas (CPLA) e a Coordenação de Estudos, Pesquisas e Estatísticas (CPES), a DIPLAN fundamenta suas decisões com base em estudos detalhados e análises econômicas, estabelecendo critérios que orientarão os demais órgãos envolvidos no processo (SUDAM, 2024).

Aditivamente, a Diretoria de Gestão de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos (DGFAI) e, especificamente, a Coordenação-Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento (CGFIN), são responsáveis por operacionalizar as diretrizes estabelecidas pela DIPLAN. A CGFIN traduz as metas e prioridades estratégicas em critérios práticos para a aplicação dos recursos do FNO, assegurando que o financiamento chegue aos setores e projetos alinhados às políticas públicas de desenvolvimento sustentável e inclusão social.

Além disso, órgãos colegiados como o Conselho Deliberativo (CONDEL) e a Diretoria Colegiada (DICOL) atuam como instâncias decisórias que validam as propostas elaboradas pelos órgãos técnicos (confira a Figura 10). Esses colegiados garantem a articulação institucional e a supervisão estratégica, promovendo uma gestão integrada e participativa no uso do FNO. A presença de órgãos de assistência direta ao Superintendente, como o Gabinete (GAB) e a Coordenação-Geral de Governança, Gestão Estratégica e de Desenvolvimento Organizacional (CGEST), reforça o suporte técnico-administrativo necessário para a tomada de decisões referentes ao uso, por exemplo, da PNDR na gestão do FNO.

Figura 10 – Dinâmica institucional do FNO na SUDAM



Fonte: Elaboração própria do autor

Vale ressaltar que a PNDR possui uma abrangência vinculada à governança da União, buscando promover dinâmicas econômicas amplas com efeitos em todo o território brasileiro. Trata-se de uma política pública que tem como objetivo reduzir as desigualdades regionais e sociais no Brasil, em consonância com o mandato constitucional. Por outro lado, cabe à SUDAM a responsabilidade de formalizar o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), que regionaliza a PNDR, adaptando-a à realidade socioeconômica da Amazônia Legal (Mourão, 2020).

Com o PRDA elaborado, a SUDAM passa a concentrar-se na formulação anual de uma proposta de alocação setorial e espacial do FNO, processo que se inicia na Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas (DIPLAN). É nessa diretoria que ocorrem as discussões táticas sobre o uso do FNO. Assim, o perfil teórico dos servidores dessa unidade exerce influência direta sobre a definição dos setores incluídos na proposta de diretrizes e prioridades, que será posteriormente desenvolvida de forma mais operacional, prática e objetiva, na Coordenação-Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento (CGFIN).

A relação entre as competências da Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas (DIPLAN) e a Coordenação-Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento (CGFIN) é essencial para garantir que as diretrizes estratégicas elaboradas pela primeira sejam traduzidas em ações práticas e eficientes pela segunda. A DIPLAN, com foco no planejamento estratégico,

atua na definição de setores prioritários e critérios para o uso do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), considerando as metas do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA). Essas diretrizes visam alinhar os recursos financeiros aos objetivos de desenvolvimento sustentável, inclusão social e proteção ambiental na região amazônica.

Vale destacar, aditivamente, que há uma relação entre a descrição dos servidores da DIPLAN e a perspectiva teórica de Hodgson (2006), pois a prática institucional pode ser compreendida através da ideia de que a institucionalidade não é algo separado ou exterior ao indivíduo, mas sim algo que se materializa nas práticas e interações dos indivíduos dentro de uma organização.

No contexto mencionado, a atuação dos servidores da DIPLAN, com seu perfil voltado para análises econômicas e regionais, reflete exatamente essa ideia de “institucionalidade viva”. Sua *expertise*, que inclui a articulação de políticas e a proposição de metas e indicadores econômicos, sociais e ambientais, mostra como o conhecimento e as práticas desses profissionais influenciam diretamente as decisões e estratégias da instituição.

De acordo com Hodgson (2006), as instituições não são apenas estruturas rígidas ou normas impessoais, mas se configuram nas práticas diárias dos indivíduos dentro dessas organizações. Nesse sentido, os servidores da DIPLAN, ao utilizarem seu conhecimento teórico e técnico para alinhar planos e estratégias com os desafios regionais e as oportunidades de desenvolvimento, contribuem para a construção e reforço da institucionalidade da instituição. Essa visão de Hodgson destaca a importância do papel ativo do indivíduo na criação e transformação das instituições, o que se alinha ao papel desses servidores na formulação de políticas públicas e estratégias econômicas.

Por outro lado, a CGFIN desempenha um papel técnico-operacional, traduzindo as diretrizes estratégicas da DIPLAN em propostas concretas e viáveis de aplicação dos recursos. Esse trabalho exige um perfil prático dos servidores, que precisam adaptar as metas e critérios definidos ao cenário real de execução, considerando as especificidades dos projetos e a viabilidade econômica e administrativa. Assim, enquanto a DIPLAN define o “o quê” e o “porquê”, a CGFIN trabalha no “como” viabilizar essas diretrizes.

Essa interdependência reflete o equilíbrio entre a formulação estratégica e a implementação prática. A DIPLAN fornece a visão ampla e de, enquanto a CGFIN transforma essas diretrizes em resultados tangíveis. O *feedback* operacional gerado pela CGFIN é fundamental para ajustar e aprimorar as estratégias futuras, garantindo que as políticas públicas permaneçam conectadas às demandas regionais e aos resultados esperados.

Portanto, o alinhamento entre DIPLAN e CGFIN é crucial para maximizar a eficiência e a eficácia do uso do FNO. O perfil teórico da DIPLAN influencia as escolhas estratégicas, enquanto o perfil prático da CGFIN assegura que essas escolhas se materializem em ações concretas e sustentáveis. Essa dinâmica integrada promove uma gestão mais robusta e alinhada com os objetivos de desenvolvimento regional, fortalecendo o impacto do PRDA e das políticas públicas na Amazônia.

3.6.1.1 CONDEL/SUDAM e o FNO

O processo decisório do Conselho Deliberativo (CONDEL) da SUDAM é um mecanismo estruturado para garantir que as políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento da Amazônia sejam implementadas de maneira eficiente e coordenada. Em relação ao Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o CONDEL desempenha um papel crucial ao estabelecer anualmente as diretrizes e prioridades para a aplicação dos recursos. Esse processo ocorre de acordo com as orientações do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, sempre em consonância com a PRDA, que é uma das principais referências para as ações da SUDAM (Mourão, 2020).

O CONDEL tem a responsabilidade de avaliar os resultados obtidos pelo FNO, determinando ajustes necessários para assegurar que as metas e objetivos estabelecidos sejam cumpridos. Essa avaliação é fundamental para o aprimoramento contínuo das políticas públicas e para a adequação dos financiamentos às necessidades regionais. Além disso, o Conselho aprova as modalidades de operações a serem financiadas, garantindo que os recursos sejam direcionados para os empreendimentos mais relevantes para a economia local, como os de infraestrutura econômica.

Outro aspecto importante do processo decisório do CONDEL é a aprovação da proposta de programação de financiamento do FNO para o exercício seguinte. Essa proposta é acompanhada de pareceres técnicos da SUDAM e do MIDR, o que assegura que as decisões sejam baseadas em análises detalhadas e alinhadas às necessidades regionais. O CONDEL, portanto, não apenas define as diretrizes, mas também acompanha de perto a execução e a efetividade dos programas de financiamento (SUDAM, 2017).

A definição dos empreendimentos prioritários, como os de infraestrutura econômica, é uma tarefa estratégica do CONDEL. Esses projetos são fundamentais para o desenvolvimento da região e, por isso, a sua escolha deve ser baseada em critérios técnicos que levem em consideração o impacto potencial no crescimento econômico e na qualidade de vida da

população local. A avaliação constante desses projetos e a adoção de medidas de ajuste quando necessário são partes integrantes do processo decisório, que busca garantir a eficiência do uso dos recursos públicos.

Além da definição das prioridades, o CONDEL também é responsável por aprovar anualmente os relatórios apresentados pela SUDAM sobre o cumprimento do PRDA. Esses relatórios são encaminhados ao Congresso Nacional, permitindo que haja transparência e prestação de contas sobre a aplicação dos recursos e a execução das políticas. Isso é importante para assegurar que as ações do Governo Federal estejam sendo conduzidas de acordo com o planejamento e que os resultados estejam alinhados às expectativas da sociedade (SUDAM, 2017).

A articulação do CONDEL com outros órgãos e entidades é fundamental para a implementação eficaz das políticas públicas. A colaboração com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, por exemplo, é crucial para que as diretrizes estabelecidas pelo CONDEL estejam em consonância com as orientações gerais do Governo Federal. Além disso, a relação com as entidades empresariais, os trabalhadores e os gestores locais, como os prefeitos e governadores, garante que as políticas públicas atendam às necessidades de diversos setores da sociedade.

O processo decisório do CONDEL envolve também a criação de comitês permanentes ou provisórios, que têm a missão de atuar em áreas específicas relacionadas ao desenvolvimento da Amazônia. A criação e extinção desses comitês são decisões estratégicas, que visam dar agilidade ao processo de implementação das ações planejadas. A competência do CONDEL em decidir sobre a formação desses grupos reflete a flexibilidade necessária para se adaptar às demandas e desafios da região.

A transparência nas decisões do CONDEL é reforçada pelo encaminhamento das propostas de programação de financiamento e dos relatórios anuais para a Comissão Mista do Congresso Nacional. Esse procedimento assegura que o poder legislativo tenha conhecimento das ações em andamento e possa contribuir para a melhoria das políticas públicas. A prestação de contas e a avaliação constante das ações são aspectos centrais para a manutenção da confiança da sociedade nas instituições responsáveis pelo desenvolvimento da Amazônia.

Por fim, o processo decisório do CONDEL se configura como um mecanismo dinâmico e adaptável, que busca atender às demandas do desenvolvimento regional de maneira eficaz e coordenada. A atuação do CONDEL no âmbito do FNO é crucial para garantir que os recursos sejam utilizados de forma estratégica, promovendo o crescimento econômico e a melhoria das

condições de vida na região Norte do Brasil. A avaliação contínua dos resultados e a capacidade de fazer ajustes quando necessário são elementos essenciais para o sucesso do processo decisório, que visa atender às complexas necessidades de uma das regiões mais estratégicas do país.

3.6.2 A dinâmica interna do BASA e o FNO

Sendo uma sociedade de economia mista e de capital aberto (S.A.), o BASA é uma entidade pública de direito privado e tem um foco na rentabilidade dos seus recursos financeiros administrados. Assim, o seu foco não é o mesmo que o foco administrativo da SUDAM e do MIDR, pois o lucro é uma variável importante na contabilidade do Banco da Amazônia S.A. (Corrêa, 2018).

Além disso, o BASA integra o Sistema Financeiro Nacional (SFN), pois é um agente financeiro dos órgãos regionais federais de desenvolvimento (BASA, 2024). Diante disso, as determinações do Banco Central brasileiro e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) são evidentes nas suas rotinas administrativas.

No que diz respeito ao FNO, o BASA atua na execução financeira e/ou administrativa do Fundo, pois é o Banco da Amazônia quem recebe do MIDR os recursos fiscais para serem aplicados no fomento público regional. Ademais, o BASA é responsável por fazer a análise de crédito do perfil do demandante do FNO; ou seja, toda a documentação do demandante do FNO é analisada pela equipe técnica do Banco, garantindo, assim, que os recursos do FNO sejam direcionados para clientes com um bom histórico de pagamento.

Destarte, o BASA também pode transferir parte dos recursos do FNO para outros operadores de crédito do SFN. Melhor dizendo, o BASA tem a prerrogativa legal de direcionar uma porcentagem da execução financeira do FNO para outros bancos (comerciais ou múltiplos) que atuam na prestação de serviços financeiros vinculados a empréstimos e financiamentos. Todavia, todo o risco de crédito é assumido pelo banco que solicita parte dos recursos do FNO para o seu patrimônio bancário.

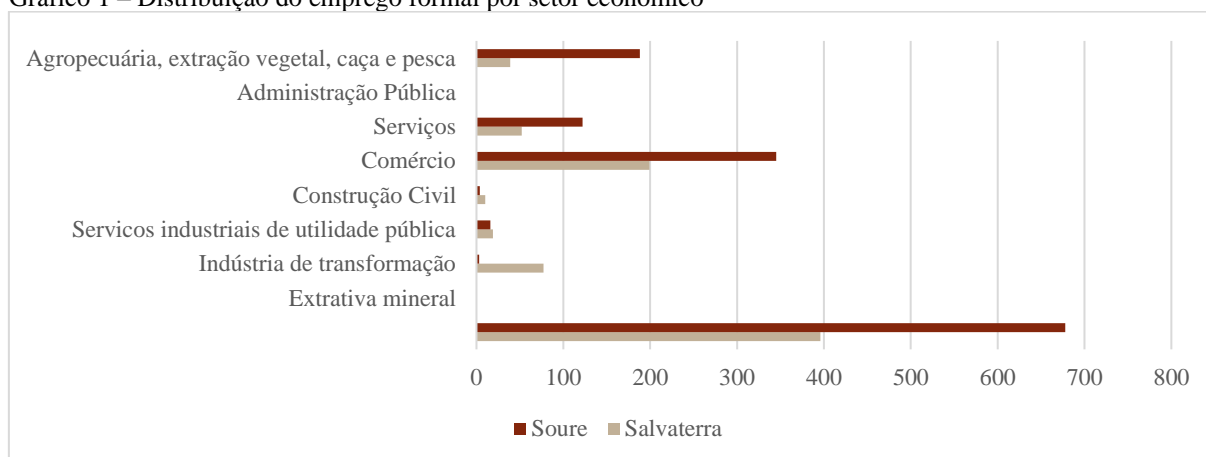
O repasse de uma parte do FNO para outros operadores de crédito é uma ação institucional muito relacionada com a realidade amazônica, pois ainda há municípios na região Norte que não apresentam uma agência do BASA (BASA, 2023). Conseqüentemente, é estratégico que os recursos do FNO sejam também repassados para os bancos que possuem alguma agência no município que não tenha nenhuma presença institucional física contínua do Banco da Amazônia.

Constata-se, assim, que o pensamento de Perroux (1955), por exemplo, é evidente também no mercado bancário, pois os bancos apresentam a tendência de se instalar em localidades com maior dinâmica econômica, devido a um aglomerado de empreendimentos com alta escala de produção e/ou abrangência terciária (serviços). Por isso, o repasse do FNO para outros operadores de crédito do SFN é uma forma de atenuar as disparidades institucionais amazônicas.

Vale lembrar também que as agências do BASA estão localizadas em áreas centrais (bairro Centro), o que ocasiona uma dificuldade de acesso para os demandantes rurais que moram em bairros muito distantes do centro institucional do município. Ademais, a comunicação institucional do BASA é dificultada por sua falta de presença integral em cada município da região Norte – é o caso, por exemplo, de Salvaterra e Soure (ambos do arquipélago do Marajó), em que o município de Soure tem uma agência do BASA que, segundo a forma de alocação institucional adotada pelo Banco da Amazônia S.A., pode servir também de referência para os demandantes do FNO do município de Salvaterra. Contudo, há uma grande dificuldade para que os pequenos e miniprodutores rurais, que estão na jurisdição rural de Salvaterra, consigam chegar até Soure ou tenham a informação de que têm tratamento preferencial, legalmente, no acesso ao FNO.

Embora Soure (conforme mostrado no Gráfico 1) tenha uma maior quantidade de trabalhadores formais nas atividades de base agroecológica e/ou de inclusão socioprodutiva do que Salvaterra, ou seja, uma presença mais forte de pequenos e microprodutores rurais (que o Ministério do Trabalho e Emprego engloba no agregado “Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca”), isso não pode servir como referência para priorizar, institucionalmente, os pequenos e microprodutores rurais de Soure. Isso ocorre porque a própria PNDR tem um foco em dinamizar, sobretudo, as regiões estagnadas ou com um peso econômico relativo menor em relação aos municípios limítrofes à sua jurisdição.

Gráfico 1 – Distribuição do emprego formal por setor econômico



Fonte: Elaboração própria do autor, a partir da RAIS (MTE, 2023)

Ao considerar o problema locacional do BASA, fica claro, então, a grande dificuldade que o FNO tem de ter uma maior capilaridade nas atividades produtivas de base agroecológica e/ou de inclusão socioprodutiva, visto que as localidades que mais precisam do FNO não estão contempladas, de forma efetiva, por uma presença institucional contínua e de fácil acesso.

Doravante, o FNO é direcionado para produtores e empresas, tanto pessoas físicas quanto jurídicas, além das cooperativas de produção, que desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços na região Norte. Esse direcionamento busca atender às necessidades específicas de cada setor, de acordo com as prioridades estabelecidas no PRDA (Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia) da SUDAM, promovendo o crescimento econômico e social da região. A atuação do FNO se configura como uma estratégia crucial para a dinamização das atividades produtivas e para a melhoria das condições de vida e trabalho dos habitantes dessa região.

Ademais, o acesso ao FNO (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte) foi ampliado para incluir estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos, com o intuito de contribuir para o desenvolvimento do setor produtivo na região Norte. Essa medida visa estabelecer um vínculo entre o avanço educacional e o crescimento das atividades econômicas locais, alinhando os interesses educacionais com as necessidades de desenvolvimento regional. A Medida Provisória 785/2017, que regulamenta essa extensão do FNO, busca fortalecer as áreas prioritárias de cada região, tornando a educação uma aliada do progresso econômico.

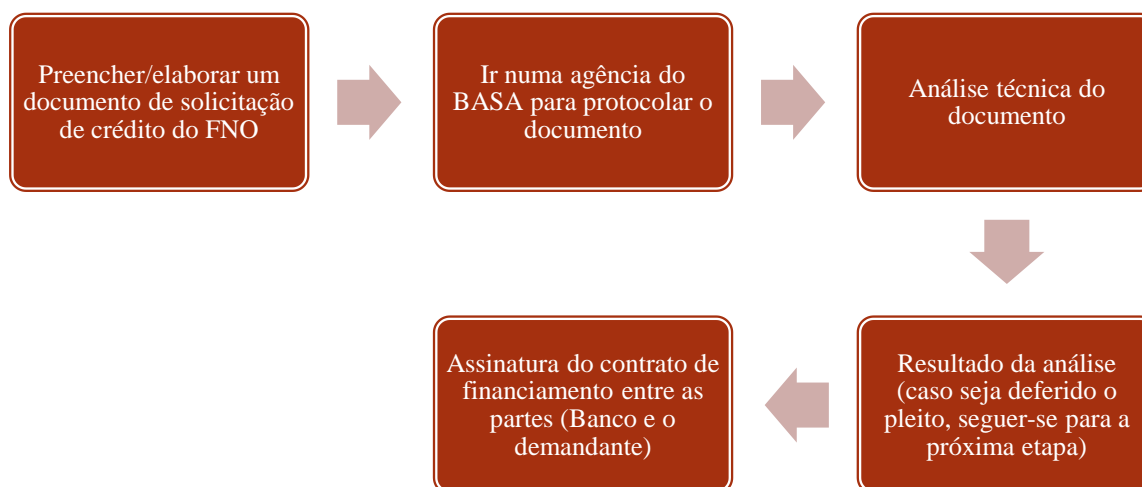
Essa iniciativa não só visa o desenvolvimento acadêmico dos estudantes, mas também busca integrar o conhecimento adquirido ao aprimoramento do setor produtivo local, promovendo a inovação e o desenvolvimento sustentável na região Norte. O apoio financeiro proporcionado pelo FNO para estudantes tem o potencial de gerar impacto direto no mercado de trabalho, à medida que os graduados contribuem com suas competências e conhecimentos para o fortalecimento das indústrias e empresas regionais. Com isso, a medida não apenas fomenta a educação, mas também estimula a aplicação prática do conhecimento em prol do desenvolvimento econômico das áreas contempladas.

Com isso, o processo principal decisório para o acesso ao Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) inicia com a busca por uma agência do BASA, para apresentar o pleito de financiamento do projeto. Esse passo é essencial para iniciar a formalização do pedido de crédito, assegurando que o banco tenha conhecimento do projeto e possa orientá-lo nas próximas etapas.

O segundo passo é o preenchimento de uma planilha simplificada ou a elaboração de um projeto econômico-financeiro, conforme o porte do empreendimento e o valor do financiamento desejado. Esse documento é fundamental para detalhar a viabilidade econômica e financeira do projeto, permitindo que o banco avalie os riscos e as condições para a concessão do financiamento.

Por fim, o empreendedor deve providenciar toda a documentação necessária para a contratação da operação de crédito, que inclui documentos pessoais, do projeto e, quando necessário, garantias. Esses passos são cruciais no processo decisório bancário do FNO, pois garantem que o financiamento seja concedido de acordo com as condições estabelecidas e que o projeto atenda aos requisitos exigidos pelo Fundo – de uma conferida na Figura abaixo para uma visão lógica do processo de concessão do FNO.

Figura 11 – Procedimentos básicos do acesso ao FNO



Fonte: Elaboração própria do autor

Outrossim, os procedimentos básicos referentes à concessão do FNO estão bastante relacionados com o que prescreve Coase (1998), pois, desde a busca por informações sobre o FNO até a consolidação contratual, há custos de transação envolvidos para as partes contratuais. O BASA já remunera os custos de transação por meio da taxa de administração de 1,5% a.a., apropriada mensalmente sobre o patrimônio líquido do FNO (0,125% a.m.). Todavia, os demandantes são aqueles que enfrentam um custo relativo mais elevado para acessar o FNO, pois precisam obter mais informações sobre os procedimentos para tal.

Vale lembrar, também, que a elaboração do documento de solicitação de crédito do FNO (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte) não é uma tarefa simples, especialmente para pequenos e miniprodutores rurais, bem como para pequenas e microempresas. O processo envolve uma série de requisitos técnicos e burocráticos que exigem uma compreensão detalhada dos mecanismos de financiamento e dos critérios estabelecidos pelo fundo. Esse processo, embora crucial para o desenvolvimento da região Norte, pode ser desafiador para aqueles sem a devida orientação.

Diante disso, um dos principais obstáculos enfrentados pelos pequenos produtores e microempresas na solicitação de crédito do FNO é a falta de acesso a consultoria especializada. Muitos produtores rurais, especialmente nas áreas mais remotas da Amazônia, não têm a oportunidade de contar com serviços de assistência técnica de qualidade. Isso compromete a

capacidade de elaboração de um projeto bem estruturado, que é essencial para a aprovação do crédito. Nesse contexto, o papel do projetista cadastrado se torna fundamental, pois ele pode fornecer o suporte técnico necessário para garantir que os projetos atendam aos requisitos do FNO.

Diante disso, a ausência de assistência técnica qualificada afeta diretamente a capacidade dos pequenos e microprodutores de apresentar projetos viáveis para o financiamento. A falta de *expertise* nas áreas de gestão financeira, planejamento de produção e viabilidade econômica torna o processo de solicitação ainda mais difícil. Os projetos exigem não apenas o preenchimento de formulários, mas também a apresentação de informações técnicas detalhadas, como estimativas de custo, projeções de produção e análises de mercado. Sem a devida orientação, muitos produtores podem acabar submetendo projetos incompletos ou com erros que dificultam a aprovação.

Além disso, a falta de uma consultoria contínua ao longo do processo de solicitação e execução do crédito pode resultar em um uso ineficiente dos recursos financeiros. Pequenos produtores e microempresas muitas vezes carecem de uma visão estratégica para planejar o uso do crédito, o que pode levar ao descumprimento das metas do projeto ou à ineficiência nos investimentos. O acompanhamento técnico durante a execução do projeto é essencial para garantir que o financiamento seja aplicado de maneira eficiente, maximizando os resultados e o retorno sobre o investimento.

O BASA reconhece essas dificuldades e, por isso, há uma ênfase na necessidade de assistência técnica e consultoria especializada para garantir que os recursos sejam bem aplicados. Por meio do credenciamento de projetistas cadastrados, o banco busca mitigar essas dificuldades, oferecendo uma rede de profissionais capacitados que possam auxiliar os pequenos produtores rurais a navegar pelo processo de solicitação de crédito. Contudo, ainda existem desafios relacionados à disponibilidade e ao custo desses serviços, o que pode dificultar ainda mais o acesso dos pequenos e microprodutores ao crédito do FNO.

Segundo North (1990), a presença de um ambiente institucional favorável é vital para que as relações contratuais sejam realizadas com o maior grau de segurança possível. Assim, uma assistência técnica mais efetiva e contínua em toda a cadeia institucional do FNO é uma iniciativa necessária para que os projetos de mini e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas, localizados em municípios de baixa e média renda, bem como nos municípios de faixa de fronteira, estejam mais capacitados para obter um acesso amplo e

continuado aos recursos do FNO de forma segura e que não comprometa a integridade financeira desses demandantes, que possuem tratamento prioritário no âmbito do FNO.

3.6.3 Práticas contábeis do BASA vinculadas ao FNO

O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) desempenha um papel essencial no desenvolvimento socioeconômico da região Norte do Brasil, mas a complexidade de sua gestão contábil e financeira afeta profundamente o processo decisório de suas operações. Essa complexidade é evidenciada nas práticas contábeis e normativas que orientam a apropriação de receitas e despesas, as provisões, os encargos financeiros e o gerenciamento de riscos, além de demandar suporte técnico altamente qualificado para garantir eficiência e transparência.

As receitas do FNO, provenientes de encargos financeiros, recuperações de crédito baixados e remuneração dos recursos disponíveis, e suas despesas, como taxas de administração, serviços de auditoria e provisões, seguem rigorosamente o regime de competência. Este sistema assegura o registro preciso das receitas e despesas no período correto, mas exige um conhecimento técnico contábil detalhado para compreender os impactos financeiros de cada operação. A definição dos encargos financeiros e bônus de adimplência, baseados em critérios como porte do beneficiário e localização do empreendimento, adiciona camadas de análise e decisões estratégicas ao processo (Mourão, 2020).

A apropriação das receitas e despesas também está profundamente vinculada às normativas legais, como a Lei nº 10.177/2001, que regula encargos e incentivos. A introdução de redutores baseados no Coeficiente de Desenvolvimento Regional (CDR)⁷, calculado pelo IBGE, reflete a preocupação com a redução das desigualdades regionais. No entanto, esse modelo requer a integração de dados socioeconômicos precisos e análise contínua para garantir que as metas de desenvolvimento sejam atingidas.

Outro aspecto relevante é a gestão dos recursos disponíveis e sua remuneração, que envolve cálculos baseados na taxa Selic e deduções específicas. Essa prática não só assegura a sustentabilidade financeira do FNO como também implica a necessidade de controles robustos

⁷ O Coeficiente de Desequilíbrio Regional (CDR) é um indicador divulgado pelo IBGE que mede a relação entre os rendimentos regionais e a média nacional, considerando rendimentos de trabalho e outras fontes. Utilizado para calcular encargos financeiros em operações de crédito, o CDR é apurado para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). Por exemplo, em 2023, o CDR do Norte foi 0,69, indicando que o rendimento nominal domiciliar *per capita* na região corresponde a 69% da média nacional. Esse indicador é fundamental para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que busca mitigar desigualdades econômicas e sociais no Brasil.

sobre os fluxos de caixa, liberação de créditos e retorno dos financiamentos. Além disso, a redução recente da taxa de administração do BASA e a limitação de repasses evidenciam a importância de ajustes constantes para atender às exigências legais e ao equilíbrio financeiro do fundo.

A classificação de operações de crédito em risco integral do FNO, risco compartilhado e risco integral do banco ou da instituição beneficiária destaca a necessidade de estratégias eficazes de mitigação de riscos. O manejo das provisões para créditos de liquidação duvidosa, fundamentado em prazos estabelecidos para inadimplência, demonstra o papel crítico da análise de risco e da renegociação de créditos em preservar a integridade financeira do FNO.

Além disso, os bônus de adimplência, concedidos como incentivo aos tomadores que mantêm os pagamentos em dia, são definidos por normativas específicas e representam um importante mecanismo de estímulo à disciplina financeira. A correta provisão desses bônus exige atenção técnica às regras do Conselho Monetário Nacional e às particularidades dos programas rurais e não rurais.

O patrimônio líquido do FNO, composto por repasses da STN, resultados operacionais e outras transferências, é a base para sua atuação. A isenção tributária, conferida por lei, facilita a manutenção de operações competitivas, mas demanda auditorias rigorosas para garantir conformidade às normas e eficiência no uso dos recursos públicos.

A gestão contábil e financeira do FNO é ainda mais desafiada por eventos subsequentes que possam impactar as demonstrações financeiras. Embora o período encerrado em dezembro de 2023 não tenha registrado eventos relevantes, a necessidade de monitoramento constante reforça a importância de práticas de governança robustas.

Para quem auxilia os demandantes do FNO, é imprescindível um suporte técnico qualificado, capaz de interpretar as nuances das normativas, gerenciar riscos, otimizar incentivos e alinhar as operações aos objetivos de desenvolvimento regional. A complexidade desse processo exige não apenas conhecimento técnico, mas também habilidades estratégicas e uma visão sistêmica dos desafios da região Norte.

Diante disso, o FNO, por meio de suas práticas contábeis, apropriações e mecanismos de incentivos, promove o desenvolvimento regional, mas impõe desafios técnicos e estratégicos significativos. Esses desafios tornam o processo de financiamento mais complexo e destacam a necessidade de uma equipe bem preparada para garantir que o fundo cumpra sua missão de forma eficaz e sustentável.

3.6.3.1 Uma crítica institucionalista às práticas contábeis do FNO

A análise sobre o processo decisório do BASA referente ao Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) à luz da Economia Institucional revela críticas substanciais às práticas contábeis e de governança adotadas, que frequentemente limitam sua eficácia no fomento ao desenvolvimento regional. Hodgson (2006) define as instituições como um conjunto de normas e regras que estruturam as interações econômicas, sendo essenciais para promover economias de mercado estáveis e eficientes. No contexto do FNO, embora ele se proponha como um instrumento institucional de financiamento para a região Norte do Brasil, sua complexidade regulatória e as práticas contábeis estabelecidas geram barreiras significativas ao acesso de pequenos produtores e empreendedores locais.

Dentro da Velha Economia Institucional (VEI), conforme Veblen, as instituições refletem valores culturais e hábitos que influenciam o comportamento econômico. No caso do FNO, essa perspectiva revela a inadequação das regras padronizadas do fundo, que frequentemente desconsideram as especificidades culturais e econômicas da região Norte. A falta de flexibilidade nas práticas contábeis e na estrutura de financiamento tem levado a um distanciamento entre as necessidades reais dos beneficiários e os programas oferecidos, resultando em um impacto limitado sobre os pequenos produtores rurais.

A Nova Economia Institucional (NEI), conforme Douglass North (1990), propõe que as instituições devem reduzir os custos de transação e a incerteza econômica. No entanto, as práticas contábeis do FNO, caracterizadas por um excesso de burocracia e rigidez nas regras de concessão e renegociação de crédito, elevam significativamente esses custos. Esses custos adicionais, particularmente em relação ao cumprimento das exigências administrativas, prejudicam o acesso ao crédito para pequenos empreendedores, contrariando o objetivo de inclusão financeira e o incentivo ao desenvolvimento econômico.

Ronald Coase (1998) reforça a importância de reduzir os custos de transação como elemento central para o crescimento econômico. A estrutura contábil do FNO, com sua complexidade excessiva na elaboração de contratos e nos procedimentos administrativos, torna-se uma barreira para aqueles que mais necessitam do apoio financeiro do fundo. A falta de suporte técnico adequado também agrava essa situação, pois os pequenos produtores frequentemente não possuem os recursos necessários para navegar na burocracia e cumprir com as exigências impostas.

Williamson (1985) argumenta que as instituições devem ser capazes de prevenir comportamentos oportunistas e garantir a segurança e previsibilidade nas transações. No

entanto, a falta de flexibilidade nas renegociações de crédito, somada à rigidez das regras de reestruturação das dívidas, cria um ambiente desfavorável para os pequenos tomadores de crédito. A incapacidade de adaptar os prazos e condições de pagamento às realidades econômicas e climáticas da região Norte, como a sazonalidade da produção e os choques climáticos, compromete ainda mais a eficácia do fundo.

A dependência de trajetória (*path-dependence*), conforme North (1992), explica como práticas institucionais podem ser influenciadas por fatores históricos e culturais. O FNO, ao não considerar adequadamente o legado socioeconômico da região Norte, perpetua desigualdades estruturais, ao invés de mitigar ou enfrentá-las. A falta de adaptação das políticas contábeis e de financiamento às peculiaridades históricas e sociais da região impede que o fundo atue de maneira mais eficaz no combate às desigualdades econômicas.

Mancur Olson (1999) destaca a importância da ação coletiva na coordenação de interesses individuais e coletivos. No caso do FNO, a ausência de mecanismos eficazes que promovam a colaboração entre os setores público e privado, bem como a falta de um modelo contábil que facilite a integração de ações regionais, tem sido um obstáculo ao desenvolvimento econômico local. A implementação de políticas que incentivem a cooperação entre os diversos atores econômicos poderia aumentar a eficácia do fundo na promoção de soluções integradas e adaptadas às necessidades locais.

Outro ponto crítico das práticas contábeis do FNO diz respeito à forma como as regras de encargos financeiros e bônus de adimplência são estabelecidas. A estrutura atual favorece, de forma desproporcional, tomadores de crédito maiores e mais estruturados, enquanto os pequenos produtores, que deveriam ser o foco principal do fundo, enfrentam barreiras quase intransponíveis. A política de bonificação por adimplência, embora relevante, não leva em consideração as dificuldades enfrentadas pelos pequenos empreendedores, como a sazonalidade da produção e a escassez de infraestrutura, o que limita a sua capacidade de cumprir os prazos estabelecidos.

Além disso, a recente redução na taxa de administração do Banco da Amazônia, de 0,15% para 0,125% ao mês, compromete a capacidade da instituição de fornecer suporte técnico qualificado. A falta de orientação adequada para os beneficiários do FNO agrava a situação, uma vez que muitos pequenos produtores não possuem a *expertise* necessária para gerenciar os recursos de forma eficaz. Isso demonstra como a redução de custos administrativos, sem considerar as necessidades de apoio técnico, pode prejudicar justamente aqueles que mais dependem do fundo.

O sistema de classificação de risco compartilhado entre o FNO e o Banco Administrador também contribui para a exclusão de empreendimentos mais vulneráveis. Ao dividir as responsabilidades em proporções fixas, esse modelo tende a reforçar a aversão ao risco nas concessões de crédito, excluindo grupos mais necessitados e contrariando os objetivos de equidade regional do fundo.

A falta de flexibilidade nas renegociações de crédito, que limita os prazos a 50% do contrato original, é outra falha crítica. A rigidez dessa regra não leva em consideração as realidades econômicas da região Norte, como a variabilidade climática e os desafios estruturais da região. Essa limitação aumenta o custo de transação e impede que os pequenos produtores possam adequar as condições de pagamento às suas capacidades reais.

A aplicação de redutores como o Coeficiente de Desenvolvimento Regional (CDR) falha ao simplificar demais a realidade regional. A utilização de indicadores como a renda *per capita* para classificar os beneficiários ignora outras desigualdades importantes, como o acesso à infraestrutura e os desafios logísticos, comprometendo a eficácia das políticas diferenciadas.

Em suma, as práticas contábeis e institucionais do FNO, ao desconsiderarem as especificidades locais e a necessidade de flexibilidade nas regras, limitam significativamente a eficácia do fundo na promoção do desenvolvimento regional. A aplicação dos princípios da Economia Institucional, por meio da adaptação das políticas às realidades locais, redução dos custos de transação e promoção da cooperação entre os diversos atores econômicos, pode transformar o FNO em uma ferramenta mais eficaz e inclusiva para o desenvolvimento sustentável da região Norte.

3.6.4 Os desembolsos do FNO: estrutura financeira e execução

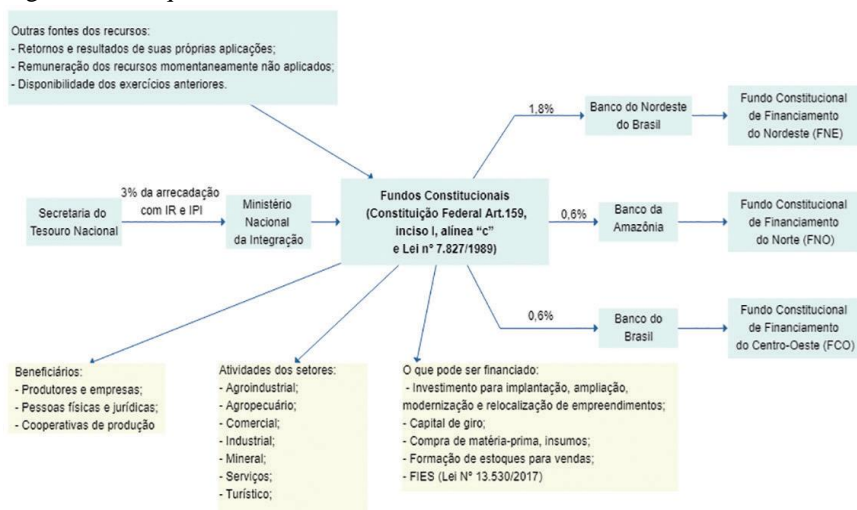
3.6.4.1 Contexto geral (1989-2006)

Os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) foram criados pela Lei nº 7.827, de 1989, com base no artigo 159 da Constituição Federal de 1988, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil. Esses fundos foram instituídos para combater as desigualdades regionais, direcionando recursos para investimentos nos setores produtivos, como agropecuário, industrial, comercial e de serviços. A partir da Lei nº 13.530/2017, a aplicação dos recursos foi ampliada, permitindo também investimentos em capital humano. A destinação dos recursos é restrita, sendo proibido

o uso para o setor público ou como fundos perdidos, mas a infraestrutura privada pode ser financiada.

O financiamento dos FCFs é sustentado por uma parte da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sendo distribuído de forma específica entre os fundos FNE, FCO e FNO. A Secretaria do Tesouro Nacional é responsável pela liberação dos recursos, que são repassados aos bancos responsáveis, como o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste. Estes bancos administram os recursos e realizam operações de crédito para apoiar empreendedores, produtores rurais e empresas nos setores produtivos das regiões beneficiadas. As diretrizes e prioridades para esses financiamentos são determinadas com base nos planos regionais de desenvolvimento e nas legislações pertinentes. Vide a Figura 12.

Figura 12 – Esquema dos FCs



Fonte: Oliveira e Li (2018)

Ao longo do tempo, as normas relacionadas aos encargos financeiros dos fundos constitucionais passaram por diversas alterações. Até 1999, os encargos das operações financiadas por esses fundos eram definidos com base em um indexador variável. Entre os indexadores utilizados estavam o Bônus do Tesouro Nacional Fiscal (BTNF), a Taxa Referencial Diária (TRD), a Taxa Referencial (TR), a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), sendo acrescidos de uma taxa adicional. Esses indexadores variáveis tornavam os encargos financeiros mais suscetíveis a flutuações do mercado.

Com a mudança ocorrida no ano 2000, o modelo de encargos financeiros passou a ser baseado em juros fixos. Essa alteração visou trazer mais previsibilidade e estabilidade para as operações de financiamento, principalmente em um cenário de constante mudança nas taxas de juros e na economia do país. A mudança representou uma adaptação das regras para que as operações com os recursos dos fundos fossem mais controláveis e com menor impacto da volatilidade externa.

Essas modificações nos encargos financeiros visaram otimizar a gestão dos recursos dos fundos constitucionais e promover o desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste de forma mais eficiente. A transição de um sistema com indexadores variáveis para um sistema com juros fixos buscou reduzir a complexidade nas operações de crédito, facilitando o planejamento e a execução dos financiamentos por parte dos bancos responsáveis pela gestão dos fundos.

O impacto dessas mudanças também refletiu uma adaptação à dinâmica econômica do país, garantindo que os recursos destinados ao financiamento de projetos e empreendimentos nessas regiões fossem aplicados de forma mais previsível. Com os encargos financeiros mais estáveis, os beneficiários dos fundos puderam planejar melhor suas operações e investimentos, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico das regiões mais necessitadas e promovendo uma maior equidade nas condições de financiamento no Brasil.

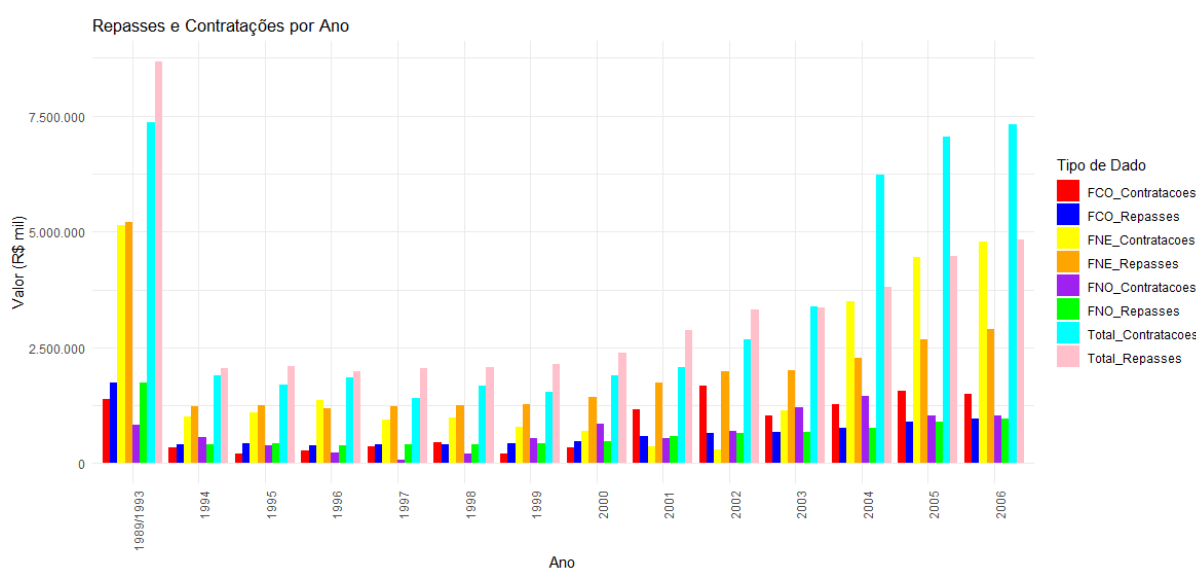
Doravante, a análise dos dados vigentes na Figura 13 apresentam uma visão dos repasses e contratações de recursos ao longo dos anos, distribuídos entre os fundos FCO (Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste), FNO (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte) e FNE (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste), mostrando o desempenho de cada fundo por período e a evolução das contratações em relação aos repasses.

Entre 1989 e 1993, o desempenho dos fundos foi desbalanceado, com o FCO tendo uma queda considerável nas contratações (19,8%), o FNO apresentando uma queda ainda maior (52,3%) e o FNE mantendo um desempenho relativamente estável (1,1%). A partir de 1994, as contratações do FNO aumentaram significativamente (35,4%), enquanto o FCO e o FNE continuaram com flutuações nos percentuais de contratações em relação aos repasses. Os anos seguintes mostram uma tendência mista, com algumas oscilações nas contratações, destacando-se períodos de crescimento no FCO e FNO, mas mantendo-se um padrão de instabilidade.

Nos anos mais recentes, como 2004 e 2005, o FCO, FNO e FNE apresentaram um aumento significativo nas contratações, com destaque para o FNO, que teve uma

impressionante alta nas contratações em relação aos repasses, especialmente no FNO em 2004 (89,6%). Isso reflete um uso mais eficaz dos recursos, embora a diferença entre repasses e contratações ainda seja notável em algumas áreas, como o FNE, que em alguns anos apresentou perdas significativas nas contratações em comparação aos repasses, o que implica um aproveitamento menor dos recursos disponíveis. Em geral, os dados sugerem uma melhoria nas contratações ao longo do tempo, mas com variações regionais e desafios na otimização do uso dos recursos.

Figura 13 – Repasses da STN e contratações do FCs (1989-2006)



Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de MIDR (2009)

Notas: Valores atualizados pelo TR, a preços de dezembro de 2008.

1989: Valores em Cruzados Novos (NCz\$).

1990 a 1992: Valores em Cruzeiros (Cr\$).

1993: Valores em Cruzeiros Reais (CR\$).

Janeiro a junho/94: Valores da época (Cruzeiros Reais) convertidos para Reais (R\$).

A partir de julho/94: Valores em Reais (R\$).

Doravante, a Tabela 1 apresenta dados sobre o patrimônio líquido dos fundos constitucionais ao longo de vários anos (1989-2006): FCO (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte), FNE (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste) e FNO (Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste). Entre 1990 e 1992, observa-se um crescimento expressivo no patrimônio líquido dos Fundos Constitucionais (FCO, FNE e FNO). Em 1990, o total era de aproximadamente R\$ 135 milhões, enquanto em 1992 esse valor saltou para R\$ 18,6 bilhões, impulsionado principalmente pelo FNE, que alcançou mais de R\$ 10

bilhões. Esse aumento abrupto reflete mudanças significativas na política de alocação de recursos ou correções monetárias aplicadas aos fundos, além da estabilização econômica que marcou o início da década de 1990, especialmente com a introdução de planos de controle da inflação.

No entanto, entre 1993 e 1994, há uma queda brusca nos valores patrimoniais, chegando a um total de apenas R\$ 2,7 milhões em 1994. Essa oscilação pode estar relacionada ao contexto do Plano Real, que promoveu mudanças monetárias drásticas, como a introdução de uma nova moeda e a reestruturação de ativos financeiros, afetando diretamente os registros contábeis dos fundos. Após esse ponto, observa-se um novo processo de estabilização e crescimento moderado do patrimônio líquido, com os três fundos aumentando gradualmente seus valores ano a ano.

A partir de 1999, o crescimento torna-se mais consistente. O total do patrimônio líquido passa de R\$ 10,9 milhões em 1999 para R\$ 33,3 milhões em 2006. O FNE continua se destacando como o fundo com maior volume, seguido pelo FNO e FCO. Esse crescimento reflete maior previsibilidade na gestão dos fundos e, possivelmente, ampliação dos repasses constitucionais, compatível com uma conjuntura macroeconômica de relativa estabilidade fiscal e monetária. Ao final do período, os fundos atingem uma maturidade institucional mais evidente, com patrimônio líquido consolidado e crescente.

Tabela 1 – Patrimônio líquido (em milhões) dos FCs (1989-2006)

ANO	PATRIMÔNIO LÍQUIDO			TOTAL
	FCO	FNE	FNO	
1989	-	-	-	-
1990	27.167.233	80.132.793	27.646.025	134.946.051
1991	220.898.249	667.467.689	246.019.998	1.134.385.936
1992	3.509.829.026	10.842.968.494	4.245.413.811	18.598.211.331
1993	104.393.214	330.453.328	145.066.208	579.912.750
1994	541.501	1.472.006	670.314	2.683.821
1995	922.704	2.433.707	1.057.663	4.414.074
1996	1.138.598	3.250.023	1.265.700	5.654.321
1997	1.483.543	4.182.408	1.548.893	7.214.844
1998	1.677.695	5.216.685	1.857.485	8.751.865
1999	2.099.598	6.573.785	2.310.382	10.983.765
2000	2.553.299	8.018.872	2.857.644	13.429.815
2001	2.976.682	9.844.541	3.270.591	16.091.814
2002	3.731.846	12.654.818	3.975.615	20.362.279
2003	4.417.285	15.583.759	4.848.014	24.849.058
2004	5.272.302	18.522.532	5.810.734	29.605.568
2005	6.539.931	16.592.506	5.470.842	28.603.279
2006	7.488.062	19.410.490	6.447.389	33.345.941

Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de MIDR (2009).

Notas: Valores nominais = 1990/1992: Cruzeiros (Cr\$).

1993: Cruzeiros Reais (CR\$).

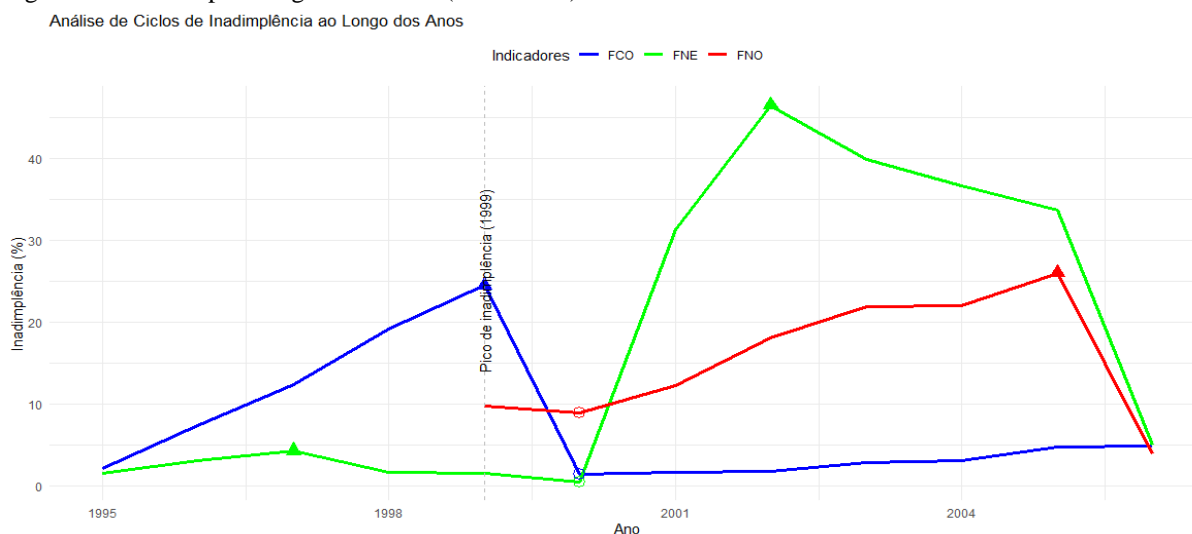
A partir de 1994: Reais (R\$).

Por outro lado, a análise dos ciclos de inadimplência (confira a Figura 14) ao longo dos anos revela um padrão de flutuação acentuada nas três séries de dados (FCO, FNE e FNO), com picos e vales marcantes. O FNE, especialmente, apresenta um pico alarmante em 2001, com uma inadimplência de 31,3%, que sinaliza um ciclo de deterioração grave. Esse valor elevado foi seguido por um crescimento acentuado no ano seguinte, em 2002 (46,5%), sugerindo um colapso nas condições de crédito e uma possível crise ou dificuldade financeira nesse período. Por outro lado, o FCO mostra picos menos extremos, com o maior valor de inadimplência ocorrendo em 1999, de 24,5%, seguido de uma queda drástica em 2000, o que pode indicar uma recuperação mais rápida após um período de tensão.

Além disso, o FNO apresenta um comportamento particular, com um pico de inadimplência em 2005 (26%) e uma queda significativa no ano seguinte (2006). Isso sugere que, embora tenha havido uma recuperação após a crise de 2005, a inadimplência ainda permaneceu alta, o que pode ser indicativo de dificuldades econômicas persistentes, como uma crise de crédito ou uma desaceleração econômica. A constante recuperação e deterioração das séries temporais de inadimplência (com os picos e vales) refletem a instabilidade das condições econômicas e de crédito no Brasil durante as décadas de 1990 e 2000.

Essa volatilidade nas taxas de inadimplência levanta questões sobre a sustentabilidade das políticas de crédito e a resiliência do sistema financeiro diante de crises econômicas. A flutuação acentuada na inadimplência pode indicar um sistema financeiro vulnerável a choques externos e internos, especialmente em momentos de crises financeiras globais ou mudanças nas políticas de juros e crédito. O pico de inadimplência no FNE em 2001, que ultrapassa os 30%, é particularmente preocupante, pois sugere que a instabilidade econômica durante este período afetou gravemente a capacidade de pagamento dos devedores, refletindo um cenário de deterioração que poderia ter tido consequências duradouras. A continuidade dessas flutuações também levanta a necessidade de uma análise mais profunda sobre como o mercado de crédito e os instrumentos de gestão da inadimplência podem ser aprimorados para mitigar riscos futuros.

Figura 14 – Inadimplência geral dos FCs (1989-2006)



Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de MIDR (2009)

Evidentemente, a Tabela 2 apresentado contém dados de recursos financeiros disponíveis para os anos de 1996 a 2006, distribuídos entre três fundos específicos: FCO (Fundo Constitucional do Oeste), FNE (Fundo Constitucional do Nordeste) e FNO (Fundo Constitucional do Norte). Ao analisar os números, observa-se que o FCO apresentou valores mais baixos nos primeiros anos da década, com uma elevação significativa a partir de 2000, quando ultrapassou a marca de milhão de reais em 2000 e 2001, atingindo um valor de 1.060.793 em 2006. Esse crescimento pode estar associado a um aumento de investimentos e a uma maior mobilização de recursos para a região Centro-Oeste do Brasil.

Já o FNE, destinado ao Nordeste, apresenta um padrão de crescimento constante ao longo do período, com destaque para o salto de 1997 (270.233) para 1998 (498.678), refletindo um incremento substancial de recursos no fundo. Em 2006, o FNE alcança 843.753, um aumento considerável se comparado ao início do período, evidenciando o foco em ampliar o financiamento para essa região, que enfrentava desafios de desenvolvimento. Essa tendência pode estar relacionada com as políticas públicas implementadas ao longo da década, voltadas para a redução das desigualdades regionais e para o incentivo ao crescimento do Nordeste.

O FNO, por sua vez, destinado à região Norte, apresenta um padrão de variação mais volátil e crescente, principalmente a partir de 2002. Em 2003, o fundo apresenta um aumento expressivo de recursos, atingindo 3.383.249, e esse crescimento continua até 2006, quando chega a 3.678.226. A análise dos dados sugere que a Região Norte recebeu uma atenção maior nas políticas de financiamento no final do período, possivelmente devido ao aumento das

necessidades de infraestrutura e desenvolvimento na região, assim como as políticas de integração regional e de incentivo ao crescimento da Amazônia e seus estados.

Tabela 2 – Recursos disponíveis – valores nominais 1996/2006 – R\$ milhões

ANO	FCO	FNE	FNO
1996	261.734	95.229	8.536
1997	222.604	270.233	62.136
1998	185.195	498.678	-
1999	378.045	537.320	9.775
2000	1.028.517	437.046	360.708
2001	870.697	303.079	1.036.056
2002	300.099	393.870	1.826.170
2003	230.044	365.441	3.383.249
2004	458.992	196.991	3.967.136
2005	670.108	486.269	3.817.550
2006	1.060.793	843.753	3.678.226

Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de MIDR (2009).

A análise da Tabela 3, que trata da estimativa de geração de empregos diretos e indiretos entre 1990 e 2006, revela padrões de variação no impacto dos recursos investidos pelo FCO, FNE e FNO no mercado de trabalho. A partir de 2002, a geração de empregos no FCO alcançou números mais expressivos, com destaque para 2003, quando foram gerados 145.914 empregos, em um contexto de redução no incremento de recursos em relação ao ano anterior.

O FNE, responsável pelo Nordeste, apresenta dados que indicam uma crescente geração de empregos ao longo do período, especialmente após 1995, com aumentos substanciais nas contratações a partir de 2003. Em 2004, o FNE gerou 1.254.143 milhões de empregos, reflexo de um aumento expressivo nos recursos destinados ao fundo. A conexão entre a quantidade de recursos e a geração de empregos diretos e indiretos é visível, mostrando como o maior volume de investimentos em determinadas regiões resulta em uma significativa criação de postos de trabalho, com foco na melhoria das condições econômicas e sociais do Nordeste.

Por outro lado, o FNO, focado na região Norte, apresentou uma dinâmica de geração de empregos que também foi crescente, embora com maiores flutuações. Em alguns primeiros anos, o número de empregos gerados foi inferior ao de outras regiões, mas após 1999, o FNO experimentou um aumento substancial tanto em termos de recursos quanto na geração de empregos. Em 2000, por exemplo, o fundo gerou 193.714 mil empregos, um número

considerável comparado aos anos anteriores. Essa tendência também sugere um esforço concentrado para atender às necessidades de desenvolvimento da Região Norte, com destaque para a geração de empregos no setor de infraestrutura e outras áreas-chave.

Além disso, o impacto dos investimentos nas três regiões, especialmente quando analisados os números de empregos gerados, parece refletir a adequação das políticas públicas aos contextos regionais. O FCO demonstrou a capacidade de gerar empregos com um investimento crescente, e o mesmo pode ser observado no FNE e no FNO, com particularidades regionais. A década de 2000 se destaca como um período de aumento significativo nos investimentos e consequentemente na criação de empregos, com os maiores números de geração de postos de trabalho, o que sugere uma estratégia eficaz de estímulo ao desenvolvimento regional e a promoção da integração econômica nas diversas áreas do Brasil.

Tabela 3 – Estimativa de geração do número de empregos diretos e indiretos

ANO	FCO		FNE		FNO	
	Contratações – R\$ mil	Número de Empregos	Contratações – R\$ mil	Número de Empregos	Contratações – R\$ mil	Número de Empregos
1989	-	-	-	-	-	-
1990	313.711	7.055	-	-	281.810	9.017
1991	359.016	14.563	-	-	110.910	11.815
1992	177.333	10.342	-	-	224.931	3.882
1993	498.722	24.426	-	-	210.435	9.578
1994	349.728	23.620	-	-	557.347	24.022
1995	212.011	16.071	1.094.521	168.259	392.231	22.804
1996	268.048	17.124	1.371.619	233.753	224.927	15.395
1997	367.429	21.501	952.356	179.367	83.634	7.673
1998	454.623	31.170	994.536	196.863	218.858	20.856
1999	207.121	23.077	788.462	162.657	539.447	31.202
2000	350.800	24.958	694.889	224.400	854.222 (*)	193.714
2001	1.173.886	48.397	363.819	88.480	546.630 (*)	85.999
2002	1.685.008	64.009	297.006	188.171	708.852 (*)	133.645
2003	1.043.494	145.914	1.134.962	561.893	1.205.754 (*)	110.830
2004	1.283.463	52.092	3.499.924	1.254.143	1.447.497	89.892
2005	1.570.656	65.956	4.442.833	1.204.654	1.043.611	61.941
2006	1.508.941	80.512	4.776.331	1.140.636	1.028.148 (*)	107.323

Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de MIDR (2009).

Notas: Valores atualizados pelo BTN e pela TR, a preços de dezembro de 2008.

(*) Empregos diretos e indiretos.

3.6.4.2 Contexto geral (2007-2023): no cenário institucional da PNDR

Em 2023, um total de 31.872 empreendimentos foram beneficiados com recursos do FNO, resultando em financiamentos que somaram R\$ 11.233,33 milhões. A procura por crédito nos estados foi influenciada por diversos fatores, como o dinamismo da economia estadual e a disponibilização de infraestrutura logística eficiente, que facilitou o desenvolvimento dos negócios (BASA, 2024).

Os estados que mais investiram recursos foram o Pará, com R\$ 3.448,91 milhões, Tocantins, com R\$ 3.234,13 milhões (superando em 108,2% a meta estabelecida), e Rondônia, com R\$ 2.535,07 milhões (BASA, 2024). No ano de 2023, foram realizadas 31.872 operações com recursos do FNO. O Pará foi responsável por 12.138 operações de crédito, seguido por Rondônia com 10.271 operações e Tocantins com 4.053 operações.

Em relação às previsões de aplicação estabelecidas, destaca-se o FNO Amazônia Rural, com 146,2%, seguido pelo FNO FIES, que alcançou 100,8%. Já o FNO-PRONAF, em número de operações contratadas, correspondeu a 62,63% do total de 31.872 operações, com 19.962 realizadas, refletindo um bom índice de execução, mas ainda com margem para avançar em relação ao total previsto (BASA, 2024).

Ademais, o Banco da Amazônia destinou, em 2023, um total de R\$ 14,09 bilhões em recursos, dos quais aproximadamente 80% (R\$ 11,23 bilhões) provieram do FNO (BASA, 2024). Ao analisar sete setores com base no Cadastro Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), observou-se que os setores de agricultura e pecuária foram os principais responsáveis pela demanda, com R\$ 3,97 bilhões e R\$ 3,51 bilhões, respectivamente, representando 66,58% do total das aplicações. O setor industrial recebeu R\$ 1,15 bilhões (10,28%), enquanto o setor de serviços obteve R\$ 998,72 milhões (8,89%).

Doravante, os fundos constitucionais como instrumentos da PNDR – que visa reduzir as desigualdades regionais e sociais por meio do planejamento estatal e da ativação das potencialidades locais no território brasileiro – foram criados para conceder crédito diferenciado aos setores produtivos de três macrorregiões brasileiras: Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com tratamento preferencial aos micro e pequenos produtores rurais e às pequenas e microempresas, conforme a Lei nº 7.827/1989 (SUDAM, 2017).

Doravante, a Tabela 4 demonstra que o FNE teve, no período de 2019 a 2022, o maior volume de aporte financeiro constitucional, isto é, ele correspondeu a cerca de 60,9% do valor total dos valores contratados do conjunto dos fundos constitucionais de financiamento do país.

Tabela 4 – Valor contratado por Fundo Constitucional de Financiamento (2019-2022)

Fundos Constitucionais	Valor Contratado (milhões)
FCO	13.843
FNE	44.197
FNO	14.522

Fonte: Elaboração própria do autor, a partir dos dados do MIDR.

Vale ressaltar, também, que os fundos constitucionais foram mais utilizados para a finalidade de investimento no período de 2019 a 2022, demonstrando, assim, que esses fundos

de crédito estão fortemente atrelados a desembolsos em que há a expectativa de ganho ou resultado futuro. Vide a Tabela 5.

Tabela 5 – Valor contratado por finalidade (2019-2022)

Finalidade	Valor contratado por finalidade (milhões)
Investimento	48.911
Capital de giro	11.320
Custeio	6.104
Custeio isolado	4.318
Investimento misto	1.086
Crédito emergencial	806
P-Fies	16

Fonte: Elaboração própria do autor, a partir dos dados do MIDR.

A Tabela 6 demonstra que o setor rural foi, majoritariamente, o que mais demandou recursos dos fundos de financiamento no ano de 2022. Paralelamente, o estado do Pará teve, em 2022, o melhor desempenho na demanda de recursos financeiros do FNO em comparação com os outros fundos constitucionais para as regiões brasileiras, o que é claramente evidenciado pela Tabela 7. Observe:

Tabela 6 – Aporte financeiro (FCO, FNE e FNO) por setor (ano 2022)

Setor	Valor contratado (milhões)
Rural	31.379
Empresarial	22.899

Fonte: Elaboração própria do autor, a partir dos dados do MIDR.

Tabela 7 – Aporte financeiro (FCO, FNE e FNO) por UF (ano 2022)

UF	Valor contratado (milhões)
AP	252
RR	350
ES	405
AC	475
AM	744
DF	1.076
AL	1.120
SE	1.315
PB	1.863
RN	1.965
MS	2.521
MG	2.742
RO	2.770
GO	3.267
MT	3.294
PI	3.377
MA	3.511
PE	3.516
TO	3.633
PA	3.641
CE	4.464
PA	7.976

Fonte: Elaboração própria do autor, a partir dos dados do MIDR.

Paralelamente, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, ao estabelecer as diretrizes e orientações gerais para a aplicação dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento no exercício de 2022, por meio da Portaria MDR nº 1.369, de 02/07/2021, buscou fixar diretrizes que alinhassem a destinação dos recursos para atender a projetos de grande relevância para o desenvolvimento regional, e que garantissem, conforme previsão legal, que a maior parte dos recursos fosse empenhada no tratamento preferencial às atividades produtivas de mini e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas, com foco na geração de emprego e renda, em contribuição aos objetivos da política regional.

Assim, é essencial identificar o importante compromisso do MIDR com a questão da inclusão socioprodutiva (vinculada, sobretudo, a práticas agrícolas familiares), pois os fundos constitucionais de financiamento estão fortemente atrelados a uma série de metas e prioridades vinculadas à mitigação dos efeitos deletérios das desigualdades regionais.

Paralelamente, vale ressaltar que o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), entre os anos de 2019 a 2022, é mais demandado no FNE do que no FNO. Isso pode ser evidenciado pela Tabela 8.

Tabela 8 - Valor contratado do Pronaf por fundo constitucional de financiamento (2019-2022)

Fundos constitucionais	Valores contratados (milhões)
FNE	1.329
FNO	546
Total	1.875

Fonte: Elaboração própria do autor, a partir dos dados do MIDR.

3.7 Composição ou características internas do objeto de pesquisa

O processo decisório é uma variável importante no escopo do padrão de desembolso do FNO, pois a concessão de qualquer financiamento pelo BASA não ocorre de forma dissociada da realidade institucional presente na governança do FNO, isto é, a questão do processo decisório é uma dimensão estratégica do dispêndio financeiro.

Diante disso, o ano de 2019, conforme o recorte temporal da Tabela 9, foi o exercício financeiro que apresentou a maior dotação orçamentária para o FNO. Esse fato está diretamente relacionado à questão política vinculada a esse exercício, pois o ano fiscal de 2019 foi marcado por uma série de ações políticas que desconsideraram a capacidade e a realidade estrutural da

economia brasileira. O alto dispêndio registrado nesse período foi, em grande parte, fruto de um governo com fortes relações com o agronegócio da região Norte, o que influenciou a alocação de recursos de forma desproporcional, sem levar em conta os desafios econômicos enfrentados pelo país.

Tabela 9 – O orçamento (em valores nominais) do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (2007-2020)

ANO	ORÇAMENTO DO FNO (R\$ BILHÕES)
2007	1.574,00
2008	1.998,00
2009	2.278,00
2010	2.915,00
2011	3.465,00
2012	4.020,00
2013	4.650,00
2014	5.400,00
2015	5.160,00
2016	3.380,00
2017	4.600,00
2018	5.141,00
2019	9.311,90
2020	7.728,83

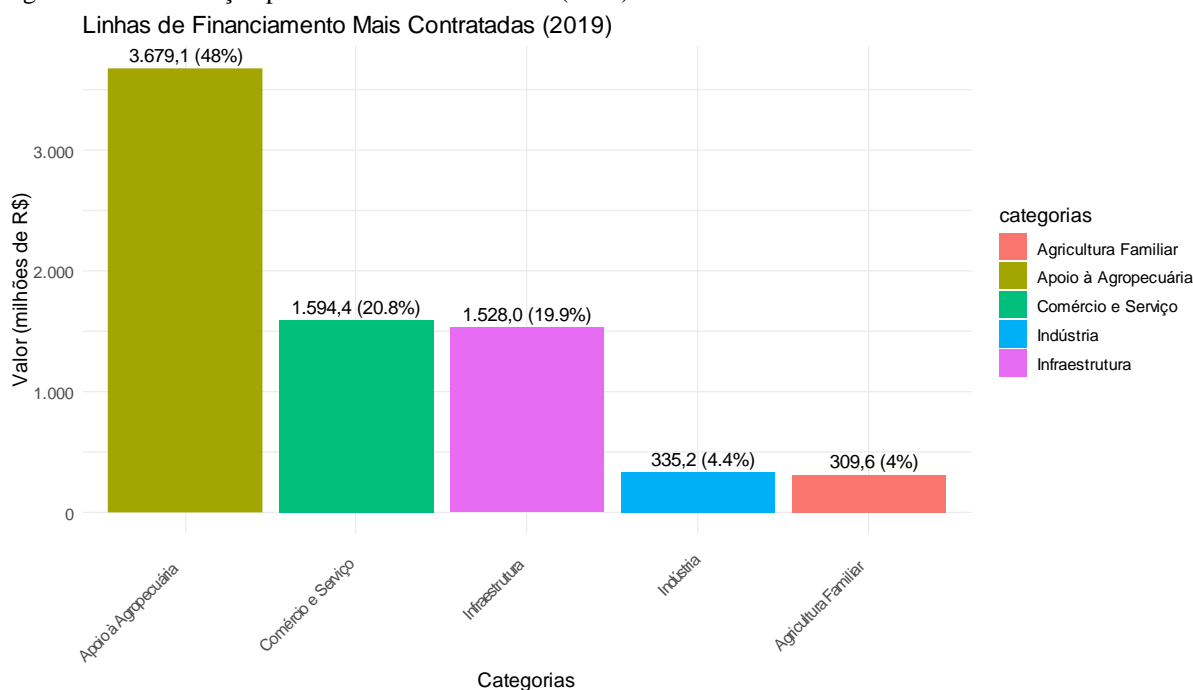
Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de BASA (2018, 2019, 2020, 2021) e Mourão (2020).

Embora seja importante destinar mais recursos ao FNO, em 2019 esses recursos se concentraram em poucas atividades, favorecendo a concentração produtiva em vez de estimular a diversidade produtiva. Essa priorização de setores específicos, como o agronegócio, acabou dando mais visibilidade a um modelo de desenvolvimento centrado em algumas áreas, em detrimento de uma estratégia mais abrangente e equilibrada para o crescimento da economia regional (confira a Figura 15).

Doravante, o registro de uma maior dotação orçamentária para o FNO, no exercício financeiro de 2019, atesta que as questões políticas afetam, frontalmente, a política institucional

da Administração Pública, ou seja, causam uma série de alterações nas previsões orçamentárias dos diversos fundos de investimento usados pelo Estado.

Figura 15 – Contratação por linha de financiamento (2019)



Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de BASA (2020)

No que se refere ao contexto da execução orçamentária do FNO no período de 2007 a 2020, observa-se também que foi no ano de 2019 que ocorreu a maior execução orçamentária do FNO (ver Tabela 10). Todavia, a avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte precisa, também, de uma análise mais ampla da própria execução orçamentária do fundo, pois uma maior execução orçamentária não significa, automaticamente, um maior desenvolvimento econômico para a região contemplada pelo aporte financeiro.

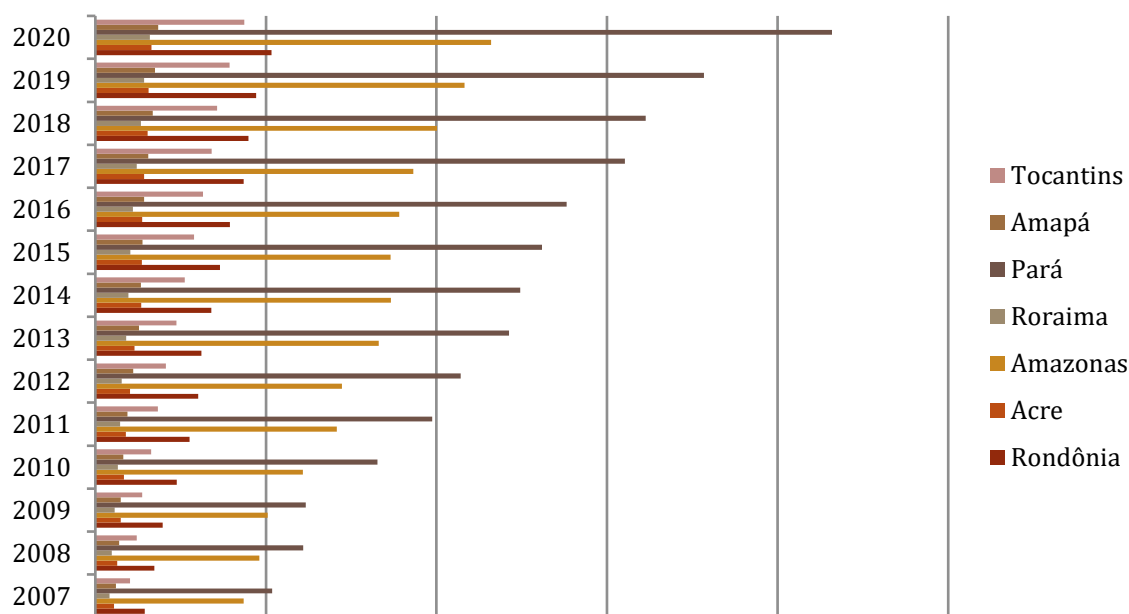
Tabela 10 – Execução orçamentária do FNO (2007-2022)

ANO	ORÇAMENTO DO FNO (R\$ BILHÕES)	VALOR CONTRATADO (R\$ BILHÕES)
2007	1.574,00	1.110,00
2008	1.998,00	2.053,60
2009	2.278,00	2.440,50
2010	2.915,00	2.568,70
2011	3.465,00	1.869,20
2012	4.020,00	4.282,60
2013	4.650,00	4.719,20
2014	5.400,00	5.356,90
2015	5.160,00	3.965,00
2016	3.380,00	2.333,90
2017	4.600,00	4.938,00
2018	5.141,00	6.584,90
2019	9.311,90	7.443,60
2020	7.728,83	4.781,20

Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de BASA (2018, 2019, 2020, 2021) e Mourão (2020).

Ademais, vale lembrar que o estado do Pará apresentou o maior PIB nominal a preço de mercado em todos os anos da série histórica (ver Gráfico 2). Diante disso, é crucial verificar se o desempenho proeminente do estado do Pará possibilitou uma maior diversificação da composição do seu PIB no período de 2007 a 2020.

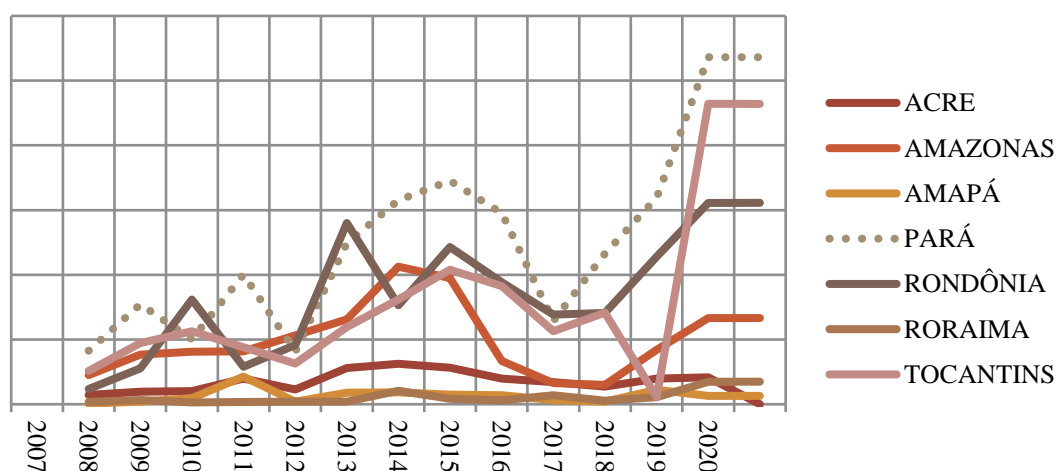
Gráfico 2 – Desempenho do PIB nominal a preço de mercado dos estados da região Norte



Fonte: Elaboração própria do autor, a partir dos dados do IBGE

Considerando a questão da distribuição dos recursos do FNO, tem-se no período de 2007 a 2020 uma maior concentração dos recursos financeiros do FNO no estado do Pará (ver Gráfico 3). Nessa perspectiva, o princípio da superação das desigualdades intrarregionais, apregoado pela PNDR, fica prejudicado na região Norte, pois é evidente que a função alocativa do Banco da Amazônia S.A. tem sido muito ineficaz na construção de uma governança pública que possa conduzir os estados da região Norte para um círculo virtuoso de crescimento econômico.

Gráfico 3 – Aplicação do FNO: 2007-2020



Fonte: Elaboração própria do autor, a partir dos dados do BASA (2018, 2019, 2020, 2021) e Mourão (2020)

A Tabela 11 demonstra alguns dados agregados sobre a macroeconomia dos recursos do FNO. Diante disso, percebe-se que em 2011, devido a uma deterioração fiscal que o Brasil vivenciou – e que teve origem na crise financeira de 2008 e nos problemas estruturais da economia brasileira (Brandão, 2010) – ocorreu uma contração do ritmo de crescimento de novos postos de trabalho por meio dos recursos do FNO, que vinha ocorrendo desde o início da série histórica (em 2007). Ademais, os anos de 2015 e 2016, tiveram também uma contração das estimativas de empregos gerados por meio dos aportes financeiros do FNO.

Tabela 11 – Impactos macroeconômicos (em milhões) dos recursos aplicados pelo FNO (2007-2020), exceto emprego (em unidades)

ANO	SALÁRIOS	TRIBUTOS	EMPREGOS
2007	670,29	616,75	153.011,00
2008	1.205,71	1.875,51	283.145,00
2009	1.406,29	2.442,96	303.984,00
2010	1.620,40	2.580,10	364.033,00
2011	1.192,10	1.952,60	243.058,00
2012	3.200,00	5.000,00	628.632,00
2013	3.997,30	5.590,50	708.187,00
2014	4.599,90	6.468,90	800.452,00
2015	3.814,90	5.226,60	644.000,00
2016	2.281,20	3.287,20	388.827,00
2017	2.885,10	4.367,20	512.867,00
2018	5.043,50	7.069,40	737.733,00
2019	8.982,40	13.105,90	1.172.759,00
2020	12.590,00	20.780,00	1.365.498,00
TOTAL	53.489,09	80.363,62	8.306.186,00

Fonte: Elaboração própria do autor, a partir dos dados do BASA (2018, 2019, 2020, 2021) e Mourão (2020).

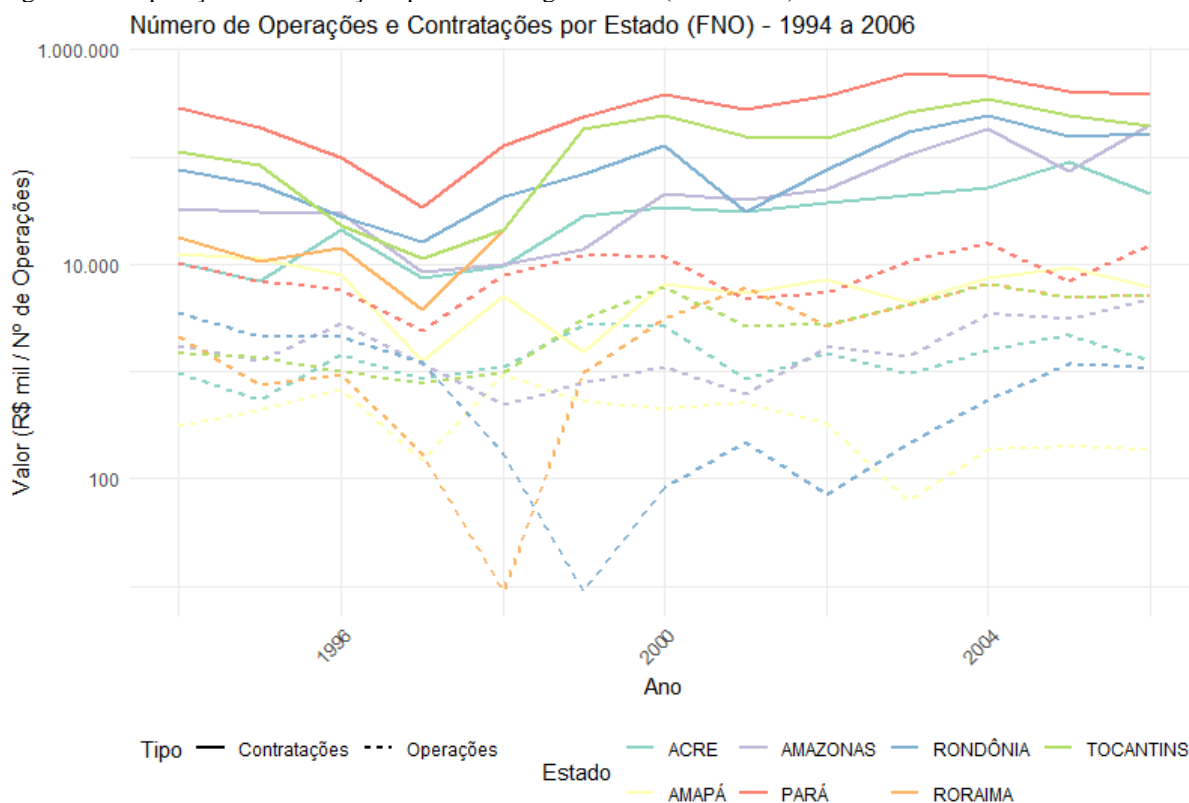
Considerando o período antes da vigência da PNDR, tem-se na Figura 16 os dados de contratações realizadas pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) nos estados da região Norte do Brasil, entre os anos de 1989 e 2006. As informações estão organizadas por ano e por unidade da federação (UF), detalhando o número de operações (Nº

de Op.) e os valores contratados em reais (VC - R\$ mil). Esse conjunto de dados reflete as ações do FNO, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico e social da região Norte, composta por Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, que historicamente enfrentam desafios socioeconômicos e de infraestrutura.

Os valores e o número de operações variam significativamente ao longo do período analisado. Em 1989, por exemplo, o estado do Pará foi o que mais recebeu recursos, com um total de 403.990 mil reais em 6.400 operações. Ao longo dos anos, observam-se picos de contratações em determinados períodos, como em 2005, quando o valor total de contratações disparou em vários estados, como Rondônia e Amazonas, com valores de 412.308 mil reais e 380.033 mil reais, respectivamente. Esses picos indicam um aumento na demanda por financiamento e um esforço maior do governo em impulsionar a economia local, especialmente nas áreas rurais e menos desenvolvidas da região.

Por outro lado, há uma variação no número de operações ao longo dos anos. Alguns estados, como o Acre, apresentam um número constante de operações, enquanto outros, como o Amazonas e o Pará, registram uma flutuação considerável, com aumento significativo em anos específicos. A análise desses dados permite compreender as prioridades do FNO e como ele tem sido utilizado ao longo das décadas para atender às necessidades regionais, além de evidenciar as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do Norte do Brasil. A dinâmica dos valores e operações também reflete as mudanças nas condições econômicas e nas demandas dos diferentes estados, especialmente no que tange à infraestrutura, agricultura e indústria.

Figura 16 – Operações e contratações por UF da região Norte (1994-2006)



Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de MIDR (2009)

3.8 Especificidade com os objetivos de pesquisa

Diante disso, o Quadro 2 apresenta os setores prioritários para a aplicação do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) em 2023, detalhando as justificativas para cada um, como o fortalecimento da agricultura familiar, o incentivo à indústria intensiva em mão de obra, e o apoio a setores estratégicos como a indústria naval e a bioindústria. A priorização visa fomentar a geração de empregos, o desenvolvimento de tecnologias, e a sustentabilidade econômica na região Norte, com foco em setores que possuem um grande impacto social e econômico local. Cada setor foi selecionado com base em sua relevância regional e seu potencial de crescimento.

Os valores programados e aplicados variam consideravelmente entre os setores (conforme a Figura 17). O setor agropecuário teve a maior alocação de recursos, com R\$ 1.100 milhões programados, embora tenha recebido R\$ 765,5 milhões. Setores como indústria alimentícia e transporte terrestre conseguiram aplicar uma porcentagem significativa dos recursos, enquanto outras áreas, como a bioindústria, apresentaram um descompasso entre o valor programado e o aplicado, com destaque para a produção de biocombustíveis, onde não houve aplicação de recursos.

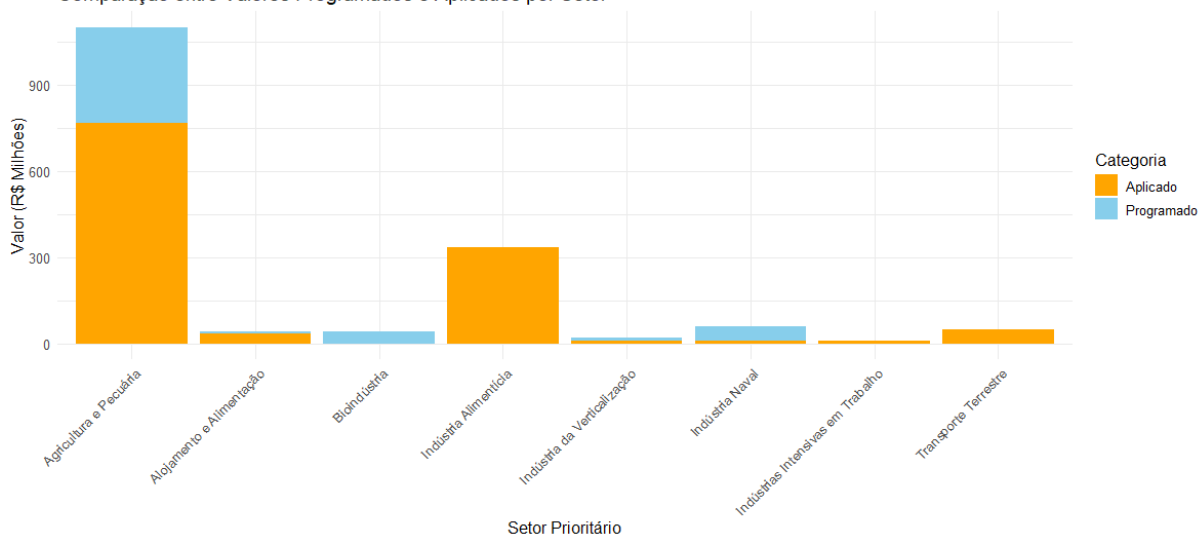
A análise crítica mostra que, embora os setores prioritários estejam bem definidos, a execução dos recursos pode não ter sido eficiente em todos os casos. O grande valor destinado à agricultura familiar e sua boa execução são positivos, porém a baixa aplicação nos setores de indústria naval e bioindústria, especialmente no caso dos biocombustíveis, sugere que esses segmentos podem estar enfrentando dificuldades estruturais, como falta de infraestrutura, baixa demanda ou desafios operacionais, que impedem a plena utilização dos recursos programados. Além disso, a concentração de investimentos em setores mais tradicionais e menos inovadores pode limitar a diversificação e a sustentabilidade econômica da região, prejudicando o objetivo de longo prazo de modernização e autonomia industrial da região Norte.

Quadro 2 – Setores prioritários para a aplicação do FNO em 2023

SETORIAIS PRIORITÁRIOS	JUSTIFICATIVA/EMBASAMENTO	REFERÊNCIA/ORIENTAÇÃO
a) CNAEs permitidos para Agricultura Familiar no âmbito do PRONAF	Fortalecimento da agricultura familiar através do aumento do volume de recursos destinados às suas atividades, bem como a facilitação do acesso ao crédito e à assistência técnica	PRONAF; PRDA
b) Divisão Fabricação de produtos alimentícios	Setor industrial intensivo em mão-de obra	PDIAL; PRDA
c) Divisão Fabricação de produtos de madeira	Setor industrial intensivo em mão-de obra	PDIAL; PRDA
d) Divisão Fabricação de produtos de minerais não metálicos	Setor industrial intensivo em mão-de obra	PDIAL; PRDA
e) Divisão Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	Setor industrial intensivo em mão-de obra	PDIAL; PRDA
f) Divisão Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	Setor integrante da indústria naval	PDIAL; PRDA
g) Grupo Construção de embarcações	Setor integrante da indústria naval	PDIAL; PRDA
h) Divisão Metalurgia	Setor de verticalização da indústria extrativa mineral	PDIAL; PRDA
i) Divisão Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	Setor da bioindústria	PDIAL; PRDA
j) Grupo Fabricação de biocombustíveis	Setor da bioindústria	PDIAL; PRDA
k) Grupo Fabricação de sabões, detergentes, produtos de limpeza, cosméticos, produtos de perfumaria e de higiene pessoal	Setor da bioindústria	PDIAL; PRDA
l) Divisão Transporte Terrestre	Setor-chave na maioria dos estados da região Norte	PRDA; Matriz de Insumo Produto (MIP) regional
m) Seção Alojamento e Alimentação	Setor impactado pela Pandemia de COVID-19; Setor de Baixa participação nos indicadores setoriais regionais	PRDA; Portaria nº1.369/2021/MDR; Contas Regionais do IBGE

Fonte: Elaboração própria do autor, a partir da Resolução nº 99 de 15/08/22- CONDEL/SUDAM

Figura 17 – Atendimento aos Recortes Setoriais Prioritários pelo Condel/Sudam
 Comparação entre Valores Programados e Aplicados por Setor



Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de BASA (2024)

Doravante, a Tabela 12 mostra os dados relacionados com às aplicações do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) no setor rural, abrangendo tanto a agricultura familiar, por meio do PRONAF, quanto os demais segmentos rurais. A tabela revela o valor nominal dos financiamentos concedidos a cada um desses grupos, com os valores em milhões de reais.

Os dados indicam um crescimento significativo nas aplicações do FNO, especialmente entre 2007 e 2014, quando tanto o número de operações quanto o valor nominal dos financiamentos aumentaram substancialmente. Contudo, após 2014, observa-se uma queda no número de operações e nos valores aplicados, com destaque para a diminuição acentuada nas operações para a agricultura familiar a partir de 2015. Essa redução pode sugerir dificuldades na acessibilidade dos recursos por parte dos pequenos produtores, o que pode ser reflexo de questões como a instabilidade econômica, mudanças nas políticas públicas ou até mesmo um maior rigor nas condições de concessão de crédito.

Um dos principais problemas a ser enfrentado é a queda no valor e no número de financiamentos, especialmente para a agricultura familiar, que é um dos pilares da economia rural da região Norte. Essa diminuição pode impactar negativamente a produção agrícola, a geração de emprego e a redução da pobreza nessas áreas. A falta de continuidade nos financiamentos pode gerar um ciclo de vulnerabilidade econômica para os pequenos produtores, tornando difícil o acesso a recursos essenciais para o crescimento e a sustentabilidade de suas atividades. A solução desse problema passa por políticas públicas que

garantam a continuidade e ampliação do FNO, além de um aprimoramento nas condições de acesso ao crédito para os agricultores familiares.

Tabela 12 – As distribuições do FNO no setor rural, PRONAF e demais segmentos rurais (valor nominal)

Anos	Setor Rural					
	Agricultura Familiar (PRONAF)		Demais segmentos rurais			Total
	Nº	Vlr (R\$ milhões)	Nº	Vlr (R\$ milhões)	Nº	Vlr (R\$ milhões)
2007	36.605	259.006.000	2.933	403.504.000	39.538	662.510.000
2008	41.762	373.365.000	3.277	625.519.000	45.039	998.884.000
2009	44.939	453.651.000	2.170	400.534.000	47.109	854.185.000
2010	38.752	490.441.000	1.955	468.195.000	40.707	958.636.000
2011	28.188	427.032.000	1.315	319.200.000	29.503	746.232.000
2012	35.082	646.637.644	26.535	1.062.734.482	61.617	1.709.372.126
2013	37.290	653.598.010	2.041	1.142.342.564	39.331	1.795.940.574
2014	30.330	695.835.292	2.264	1.871.506.900	32.594	2.567.342.192
2015	21.319	682.929.515	2.386	1.723.685.195	23.705	2.406.614.710
2016	14.232	423.590.290	1.713	1.290.787.339	16.145	1.714.377.629

Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de Mourão (2020).

Diante disso – e considerando a questão do fortalecimento da agricultura familiar –, o FNO PRONAF apresentou a maior contratação no estado do Pará, 41,9% (R\$ 290,7 milhões) seguido do estado de Rondônia com 32,99% (R\$ 228,9 milhões) (BASA, 2023) – isso consta na tabela abaixo.

Tabela 13 – FNO 2022 – contratações (milhões) por programa de financiamento e por UF

UF	Nº Op.	Vlr (R\$ milhões)
AC	2.187	90,18
AM	679	14,93
AP	1.236	24,18
PA	13.771	290,7
RO	5.051	228,9
RR	302	4,05
TO	1.260	40,92

Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de BASA (2024).

No setor rural, é importante destacar as contratações realizadas por indígenas e quilombolas no Programa FNO PRONAF, em que esses povos e comunidades tradicionais financiaram R\$ 2,91 milhões em 442 operações. As mulheres, em claro apoio à diversidade de gênero, financiaram, em 2022, 8.370 operações rurais e não rurais, correspondendo a 24% do total de operações contratadas no exercício financeiro, no valor de R\$ 860,75 milhões (7,25% do total financiado) (BASA, 2024). Vide Tabelas 14 e 15.

Tabela 14 – FNO 2022 – contratações indígenas e quilombolas

Beneficiários	Valores contratados (milhões)
Indígenas	1,44
Quilombolas	1,47
Total	2,91

Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de BASA (2024).

Tabela 15 – FNO 2022 – contratações mulheres - PRONAF e não PRONAF

Setor/Beneficiárias	Valores contratados (milhões)
Mulheres não Pronaf	690
Rural	686,22
Não Rural	3,79
Mulheres Pronaf	170,74
Total	860,75

Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de BASA (2024).

Comparativamente, a Tabela 16 mostra a distribuição do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) nos setores rural e não rural ao longo dos anos de 2007 a 2016, com os valores e quantidades de operações realizadas em cada segmento. A Tabela revela as

flutuações nas quantidades de operações e nos valores financiados para esses dois setores, refletindo as variações nas políticas econômicas e nas demandas regionais ao longo do período.

Analisando os dados, observa-se que os setores rural e não rural alternaram momentos de crescimento e retração no volume de financiamentos. Em 2008, por exemplo, houve um aumento expressivo tanto no número de operações quanto no valor financiado para o setor rural, o que pode estar relacionado ao fortalecimento de políticas públicas naquele período. No entanto, em anos posteriores, como 2011 e 2016, houve uma queda significativa no financiamento rural, o que pode indicar uma diminuição no apoio governamental ou dificuldades econômicas que impactaram a capacidade de acesso ao crédito por parte dos produtores. Em contrapartida, o setor não rural também viu variações, mas com menos volatilidade, destacando-se principalmente em 2013 e 2014, quando o volume de recursos financiados foi maior.

A análise também revela que, apesar das flutuações, o setor rural recebeu um volume de financiamento considerável ao longo dos anos, com um pico de R\$ 1,71 bilhão em 2012. No entanto, as quedas subsequentes, como a de 2016, indicam que pode haver desafios na continuidade do suporte financeiro ao setor rural, que é crucial para a produção agrícola e a sustentabilidade das comunidades do Norte. Já o setor não rural, embora tenha registrado montantes expressivos de financiamento, como em 2014, teve menos variação, refletindo uma estabilidade relativa. Esse cenário evidencia a necessidade de políticas públicas mais consistentes para garantir o apoio contínuo, especialmente ao setor rural, com o objetivo de promover o crescimento sustentável e a redução das desigualdades regionais.

Tabela 16 – As distribuições do FNO nos setores rural e não rural (valor nominal)

Anos	Rural		Não Rurais		Total	
	Nº	Vlr (R\$)	Nº	Vlr (R\$)	Nº	Vlr (R\$)
2007	39.538	662.510.000	457	447.441.000	39.995	1.109.951.000
2008	45.039	998.884.000	1.220	1.054.682.000	46.259	2.053.566.000
2009	47.109	854.185.000	2.139	1.586.304.000	49.248	2.440.489.000
2010	40.707	958.636.000	2.537	1.610.049.000	43.244	2.568.685.000
2011	29.503	746.232.000	2.477	1.122.994.000	31.980	1.869.226.000
2012	61.617	1.709.372.126	5.446	2.573.223.124	67.063	4.282.595.250
2013	39.331	1.795.940.574	4.946	2.923.264.228	44.277	4.719.204.802
2014	32.594	2.567.342.192	5.578	2.789.531.518	38.172	5.356.873.710
2015	23.705	2.406.614.710	5.263	1.558.296.267	28.968	3.964.910.977
2016	16.145	1.714.377.629	3.546	619.475.647	19.691	2.333.853.276

Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de Mourão (2020).

4 DESENVOLVIMENTO REGIONAL

4.1 Declínio e focalização produtiva em *Commodities* no Brasil (2000-2020)

As atividades econômicas no Brasil sempre foram moldadas pela mercantilização da terra e pela geopolítica dos territórios favorecidos pelas reservas naturais e estoques de recursos. De acordo com Brandão (2010), a característica predominante da economia brasileira foi a expansão territorial com o objetivo de acumular capital, priorizando a apropriação de vastos territórios, especialmente através da agricultura itinerante e da extração mineral. Esse processo foi impulsionado pela mobilização da força de trabalho, sustentada por subsídios públicos e pela infraestrutura estatal, formando uma coalizão de agentes econômicos com características patrimonialistas.

Durante o período da ditadura militar, o Brasil implementou ações estatais voltadas ao crescimento econômico, mas essas ações aprofundaram as desigualdades regionais e perpetuaram as assimetrias sociais e econômicas. As elites locais e regionais dominaram as fontes de valorização dos recursos naturais, e a interiorização das atividades econômicas de grande escala estabeleceu polos de produção voltados para fora, alimentando circuitos mercantis. O desenvolvimento capitalista no Brasil foi, portanto, marcado por interesses heterogêneos nas atividades econômicas setoriais e regionais (Brandão, 2010), com um forte enfoque nas grandes infraestruturas e no fomento de setores específicos, como a mineração e a agropecuária.

Nesse processo, o papel do Estado foi essencial, pois garantiu a construção de grandes projetos de infraestrutura nas áreas de energia elétrica, transportes e telecomunicações, principalmente entre as décadas de 1950 e 1980. Além disso, incentivou a iniciativa privada por meio de benefícios fiscais e crédito, direcionando investimentos para setores territoriais e setoriais com alto potencial de valorização (Brandão, 2010). Essa combinação de apoio estatal e privado ajudou a consolidar a base do crescimento econômico, ao mesmo tempo em que limitava as oportunidades de diversificação econômica.

Nos anos 1990, a estrutura produtiva brasileira passou a ser caracterizada por uma especialização regressiva, priorizando commodities e ampliando a dependência de produtos naturais. Esse modelo aprofundou a configuração patrimonialista-rentista do país, favorecendo grupos econômicos nacionais e ampliando as desigualdades regionais. A aposta em commodities, conforme destacado por Garzon (2010), levou à negligência de setores industriais mais dinâmicos, exacerbando as disparidades entre as diferentes regiões do Brasil.

Garzon (2010) também observa que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) adotou uma estratégia de financiamento voltada para a plataforma de exportações do Brasil, priorizando projetos com base em commodities. Entre 2006 e 2009, o BNDES destinou grandes volumes de recursos para empresas como Gerdau, Vale e ThyssenKrupp, que operam principalmente no setor de mineração e siderurgia. Esses investimentos foram concentrados no mercado internacional, consolidando o Brasil como um grande exportador de recursos naturais, mas também contribuindo para a degradação ambiental, como o desmatamento e a grilagem de terras.

O modelo de especialização produtiva regressiva promovido pelo BNDES teve sérias consequências ambientais, incluindo a degradação das bacias hidrográficas e o avanço do latifúndio em territórios de comunidades indígenas e camponesas. A extração mineral e a agropecuária, impulsionadas por grandes investimentos, geraram externalidades negativas que impactaram diretamente o meio ambiente e as populações locais (Garzon, 2010). A predominância da exploração de recursos naturais continuou a moldar a estrutura econômica do país, sem abrir espaço significativo para outras formas de desenvolvimento sustentável.

Entre 2003 e 2015, o governo federal implementou grandes investimentos através do BNDES e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), focados principalmente nos setores agroindustriais e em grandes projetos de infraestrutura, como siderurgia, petróleo e mineração. Esses investimentos impactaram profundamente os territórios, com o Pará, especialmente a sub-região de Carajás, servindo como um exemplo de área impulsionada por essa lógica de desenvolvimento voltada para a exploração de recursos naturais (Brandão, 2019). A dinâmica produtiva nesses territórios foi caracterizada por grandes projetos de infraestrutura e atividades de extração, muitas vezes desconectadas das necessidades das populações locais.

A análise de Monteiro Neto, Severian e Silva (2019) revela que, apesar da concentração da atividade industrial nas regiões Sudeste e Sul, houve um movimento gradual de desconcentração para as regiões Norte e Nordeste, com destaque para algumas áreas da mineração. Embora o Sudeste e o Sul ainda concentrem a maior parte das Aglomerações Industriais Relevantes (AIRs), as Aglomerações Industriais Potenciais (AIPs) começaram a se expandir para o Norte e Nordeste, sinalizando um processo de descentralização produtiva. No entanto, esse movimento é marcado por complexas assimetrias territoriais, o que resulta em diferentes dinâmicas econômicas e desafios específicos para essas regiões.

A pesquisa de Monteiro Neto, Severian e Silva (2019) identificou que a maior parte das novas AIPs estava localizada nas regiões Nordeste e Norte, refletindo um tímido, mas relevante

movimento de industrialização nessas áreas. Apesar disso, as regiões Sudeste e Sul continuaram a dominar a produção industrial, representando 79,2% do Valor de Transformação Industrial (VTI) entre 1996 e 2015, enquanto as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste representaram apenas 22%. Esse desbalanceamento evidencia a persistência de desigualdades no processo de industrialização e desenvolvimento regional.

A região Norte, especialmente o Pará, tem ganhado destaque na industrialização, com a mineração, particularmente a extração de minerais ferrosos em Carajás, sendo o principal motor de crescimento industrial. O complexo minerário de Carajás fortaleceu as dinâmicas de acumulação de capital, conectando o local ao mercado global e moldando as estruturas produtivas do território. A especialização produtiva, voltada para a exportação de recursos naturais, tem gerado impactos profundos na região, criando uma homogeneização produtiva que reforça as desigualdades e as assimetrias territoriais, conforme apontado por Monteiro Neto, Severian e Silva (2019).

Esse processo de especialização produtiva e a intersecção das dinâmicas locais com os mercados internacionais geram uma série de externalidades, incluindo a devastação ambiental, a exploração de comunidades locais e a intensificação das desigualdades regionais. A ampliação das atividades de extração mineral e agropecuária, apoiadas por grandes investimentos em infraestrutura, consolidam a hegemonia de grandes empreendimentos econômicos, que dominam o processo de acumulação de capital no Brasil, ao mesmo tempo em que geram profundos desequilíbrios nas estruturas sociais e econômicas locais.

4.2 As bases teóricas clássicas do desenvolvimento regional

O eixo teórico deste capítulo abrange “a grande teoria do desenvolvimento”, que sustenta que as economias de escala são essenciais para o crescimento econômico, e o investimento é o motor desse processo. Esta teoria se baseia nos trabalhos de Rosenstein-Rodan (1943) e Nurkse (1968) sobre o conceito de grande impulso (*big push*) e crescimento equilibrado. Além disso, inclui a análise de Hirschman (1958) sobre os efeitos dos encadeamentos para frente e para trás e o crescimento desequilibrado.

Os estudos de Rosenstein-Rodan (1943) introduzem o conceito de “grande impulso”, sugerindo que, para que o desenvolvimento ocorra de maneira significativa, é necessário um conjunto coordenado de investimentos em diversos setores ao mesmo tempo. Isso é importante porque, em economias subdesenvolvidas, o crescimento em um único setor pode não ser suficiente; muitos setores podem não estar preparados para absorver a produção adicional ou podem carecer de insumos adequados.

Nurkse (1968) complementa essa visão ao enfatizar a necessidade de um crescimento equilibrado, onde os investimentos devem ser direcionados para promover um desenvolvimento integrado, evitando que apenas alguns setores prosperem enquanto outros ficam para trás.

Diante disso, Rosenstein-Rodan (1943) e Nurkse (1968) argumentam que o investimento deve ser distribuído em um conjunto diversificado de projetos, abrangendo diferentes atividades e tamanhos, de maneira simultânea e em uma escala que possa gerar economias externas. Isso seria suficiente para proporcionar um grande impulso na economia e romper o círculo vicioso da pobreza. Portanto, os investimentos realizados em tais projetos, considerando o grau de complementaridade entre as ofertas, podem levar a economia local de um estado estacionário de pobreza para uma nova situação de equilíbrio, com aumento da renda *per capita*, do emprego e das condições de bem-estar.

Hirschman (1958), reconhecendo que as regiões em desenvolvimento enfrentam uma forte limitação de empreendedores, propõe que os investimentos sejam direcionados para um conjunto de grandes projetos em setores-chave, que tenham potencial para formar encadeamentos produtivos para trás e para frente. Isso estimularia os investimentos e canalizaria as forças necessárias para romper os círculos viciosos da pobreza.

A análise de Hirschman (1958) adiciona outra dimensão ao discutir os efeitos dos encadeamentos para frente e para trás, que mostram como o crescimento em um setor pode gerar oportunidades em outros. Esses encadeamentos são fundamentais para criar um ecossistema econômico dinâmico, onde os avanços em uma área estimulam o desenvolvimento em outras, resultando em um crescimento mais diversificado.

Essas teorias, em conjunto, justificam a intervenção do Estado e o papel das políticas públicas em promover investimentos estratégicos, especialmente em regiões que enfrentam desafios. Assim, a PNDR, ao buscar reduzir as desigualdades regionais, pode ser vista como uma aplicação prática desses conceitos, mobilizando recursos e esforços de maneira coordenada para alcançar um desenvolvimento equilibrado e sustentável. Essa abordagem teórica fundamenta a necessidade de um investimento significativo e integrado, além de orientar a formulação de políticas que promovam um crescimento mais inclusivo e equitativo.

Outro elemento fundamental para o referencial teórico, que se conecta a esta pesquisa, é a contribuição de Perroux (1955), que destaca a relevância dos polos de crescimento. Segundo Perroux, esses polos criam economias de escala por meio de externalidades e contribuem para melhorar o bem-estar econômico local. Assim, a teoria ressalta como as economias de escala e

os investimentos estratégicos podem favorecer um desenvolvimento econômico sustentável e equilibrado.

Por meio dessas externalidades e economias de escala, os polos de crescimento contribuem para a elevação do bem-estar econômico local. Eles ajudam a criar um ciclo de desenvolvimento positivo, onde o crescimento em um setor ou região específica pode levar a melhorias econômicas em áreas circundantes.

Vale ressaltar, também, que Perroux (1955) sublinha a importância dos mecanismos que influenciam a formação de economias de escala tecnológica. Nesse sentido, o investimento deve ser dirigido para a empresa líder, devido à sua capacidade de inovação, liderança e disseminação do processo de desenvolvimento para outras empresas em sua esfera de influência.

Estudos significativos sobre questões desenvolvimentistas foram realizados na América Latina, especialmente por meio das pesquisas promovidas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Nesse contexto, destacam-se as contribuições dos renomados teóricos Raúl Prebisch e Celso Furtado, cujas análises e proposições ajudaram a moldar a compreensão do desenvolvimento econômico na região, abordando desde a dependência estrutural até as propostas de transformação das economias latino-americanas.

Para Prebisch (2000) a industrialização seria a única forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza na América Latina e o desenvolvimento não deveria ser promovido pela iniciativa privada, como fora na revolução industrial inglesa e posteriormente nos Estados Unidos, mas sim capitaneado pelo Estado. Também conhecido como “Keynes latino-americano”, defendia que a necessidade de industrializar como ponto fundamental é parte de um estímulo generalizado à demanda, por intervenção estatal ou investimento externo, à medida que uma economia deixa de ser primária. No horizonte situa-se um “ponto de maturidade”, com consumo de massa e uma demanda de perfil mais sofisticado, em que a população exige serviços públicos, educação, saúde e lazer.

No Brasil, Celso Furtado, importante intelectual e economista brasileiro, foi o responsável pela arquitetura de muitas das políticas econômicas implementadas e contribuiu de forma decisiva para a interpretação das barreiras ao desenvolvimento no Brasil e na América Latina. Adepto do intervencionismo keynesiano, analisa o fenômeno do subdesenvolvimento não como uma etapa inevitável para a constituição das economias capitalistas, mas como um processo histórico autônomo, espécie de deformação dessa dinâmica e, então, caberia ao Estado conduzir um planejamento que permitisse a transição da economia primário-exportadora para a industrial.

Para Furtado (2000), a superação do atraso econômico e a promoção do desenvolvimento, parte, a princípio, da concepção de que o subdesenvolvimento é uma conformação estrutural produzida pela forma como se difundiu o progresso tecnológico no plano internacional. A sua superação, então, não se daria ao impulso das simples forças do mercado, exigindo um projeto político apoiado na mobilização de recursos sociais. Dessa forma, o Estado aparece em destaque na obra de Furtado como um importante instrumento, cuja utilização é necessária para resolver problemas estruturais, e também é visto como esfera responsável pela coordenação e condução de políticas de planejamento que viabilizem a promoção do desenvolvimento.

O pensamento de Furtado embasou a essência das políticas de desenvolvimento regional no Brasil, mais explicitamente visível a partir da criação e operacionalização das Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDAM, SUDENE e SUDECO) existentes no Brasil e que ainda hoje servem de apoio à formulação e gestão das políticas públicas nacionais para o desenvolvimento regional. Assim, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte, em tese, ao conceder condições diferenciadas para a instalação, modernização e ampliação de empreendimentos na região, favorecem o crescimento da atividade econômica, gerando novos postos de trabalhos, elevando a circulação de renda e aquecendo a demanda da sociedade por bens e serviços. Esse fenômeno, repetindo-se várias vezes, promove um círculo virtuoso na economia, melhorando a qualidade de vida da população, o que configura um processo de desenvolvimento regional.

4.3 FNO e economia brasileira: institucionalidade histórico-estrutural

Nacionalmente, a questão regional, neste presente século, tem como marca a proposição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), institucionalizada em 2007, pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro. É por isso que hoje a discussão tem a sua lógica política centrada na necessidade de um posicionamento mais efetivo do Estado brasileiro em relação aos problemas que resultam do sistema econômico vigente, ou seja, uma atuação com vistas a minimizar o agravamento das desigualdades geradas pela dinâmica socioespacial do capitalismo. Assim, a proposta da PNDR partiu da busca em reverter a marginalização do desenvolvimento regional brasileiro com ênfase nas reduções das desigualdades territoriais (Cargnin, 2015).

A PNDR enfatiza a redução das desigualdades territoriais, reconhecendo que a disparidade entre as regiões é um dos principais desafios para o desenvolvimento sustentável.

Ao focar em áreas que foram deixadas à margem do crescimento econômico, a política busca promover um desenvolvimento mais equitativo, onde os benefícios do progresso cheguem a todos os cantos do Brasil (Cargnin, 2015).

Nesse contexto, a PNDR propõe um modelo de desenvolvimento que vai além das soluções meramente econômicas, integrando aspectos sociais, culturais e ambientais. O objetivo é criar condições para que as regiões menos favorecidas possam se desenvolver de maneira autônoma e sustentável, aproveitando suas potencialidades locais.

Portanto, a discussão em torno da PNDR é essencial, pois reflete uma compreensão mais profunda dos desafios estruturais que o Brasil enfrenta. A atuação do Estado, conforme preconizada pela PNDR, deve ser proativa e articulada, promovendo a colaboração entre diferentes níveis de governo e setores da sociedade, para que se possam efetivamente reduzir as desigualdades regionais e fomentar um desenvolvimento mais justo e inclusivo.

Doravante, a Constituição Federal de 1988 criou mecanismos legais de desenvolvimento regional, como os fundos constitucionais de financiamento, que visam promover e financiar as atividades econômicas em regiões menos favorecidas pelos investimentos públicos federais, como o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste, a fim de dinamizar suas economias locais, viabilizando o atendimento de seus objetivos por meio da geração de empregos e renda, o qual pode ser alcançado com o financiamento de atividades produtivas locais e endógenas às regiões de jurisdição dos FCFs (MIDR, 2008).

Macedo e Mattos (2008, 2007) ressaltaram que o FNO, FNE e FCO são relevantes como formas de crédito para o desenvolvimento, capazes de potencializar as características regionais. No entanto, sua efetividade depende de uma política nacional de desenvolvimento regional. Esse problema foi, ao menos em termos retóricos, solucionado em 2007, quando esses fundos se tornaram a principal fonte de financiamento da PNDR, conforme estabelecido pelo Decreto federal nº 6.047 de 22 de fevereiro. Com essa política, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional passou a alinhar os financiamentos dos três fundos aos objetivos da PNDR, priorizando as áreas Estagnadas, de Baixa Renda e Dinâmicas.

Cravo, Resende e Carvalho (2014) observaram que os fundos constitucionais possibilitam algum efeito positivo sobre o crescimento do PIB *per capita* na esfera municipal. No entanto, a análise de Resende, Silva e Silva Filho (2015) chama a atenção ao estudar o impacto dos fundos constitucionais de financiamento, pois a maioria dos trabalhos acadêmicos publicados sobre o tema aponta para a utilização dos fundos em municípios mais desenvolvidos e que tenham alguma infraestrutura básica (ponto de germinação industrial), o que se torna

preocupante, na medida em que estes fundos não estariam alcançando seus objetivos republicanos e constitucionais, como a política regional de redução das desigualdades intrarregionais da República Federativa do Brasil – objetivo constitucional desde 1988.

Especificamente, o surgimento do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte tem sua gênese nos anos 80, por meio da Lei nº 7.827/1989, em um período de alta inflação e sérios problemas fiscais na economia brasileira (Castro *et al.*, 2011). Além disso, foi nos anos 80 que surgiram diversos planos econômicos com o objetivo de estabilizar os preços relativos da economia brasileira. Ao todo, foram pelo menos três planos: o Plano Cruzado (1986), o Plano Bresser (1987) e o Plano Verão (1989). Contudo, nenhum desses planos foi capaz de interromper de forma eficaz o crescimento descontrolado da taxa de inflação oficial brasileira (Castro *et al.*, 2011).

Vale destacar, também, que a Nova República (1985-1989) foi um período da economia brasileira que teve uma série de acontecimentos históricos e que estão até hoje evidentes na memória da democracia brasileira. Assim, tem-se na Nova República o movimento “Diretas Já”, a eleição indireta de Tancredo Neves (e o trágico falecimento deste estadista) e o governo de José Sarney (em substituição a Tancredo Neves). Diante disso, a construção da Nova República ocorreu em torno de uma série de rupturas com as agruras ditatoriais e originou, em muitos brasileiros, um sentimento de renovação e de possível superação dos problemas inflacionários brasileiros. Conseqüentemente, o surgimento dessa nova realidade institucional foi capaz de ajudar a ocasionar, em 1985, um crescimento do PIB em nada menos de 7,8% e um aumento bastante significativo das reservas internacionais do país num valor 2,5 vezes superior ao de 1983, chegando a US\$ 11,6 bilhões (Castro *et al.*, 2011).

Doravante, em 1985 o Brasil presenciou um contexto de menor restrição externa, relativamente ao período anterior (1981-83), ao mesmo tempo em que a economia brasileira tinha recuperado suas elevadas taxas históricas de crescimento econômico (Castro *et al.*, 2011).

Para Salomão (2016), mesmo com alguns resultados econômicos significativos registrados em 1985, o problema das contas externas do Brasil ainda era uma problemática econômica evidente e com uma capacidade de comprometer o crescimento econômico e social brasileiro. Outrossim, com a chegada do empresário Dílson Funaro no Ministério da Fazenda, no ano de 1985, iniciou-se um período na economia brasileira em que as recomendações e avisos do Fundo Monetário Internacional (FMI), sobre a dívida pública externa do país, não foram acatadas e nem praticadas de maneira institucional pelo novo Ministro de Estado da Fazenda (Salomão, 2016).

Também é relevante notar que José Sarney não deu atenção a muitos alertas e conselhos sobre a economia do Brasil. Isso pode ter sido influenciado por interesses políticos. No entanto, essa falta de atenção, intencional ou não, teve um grande impacto na moratória da dívida externa brasileira em 1987, conforme apontado por Salomão (2016).

Conseqüentemente, a construção das formas institucionais do FNO nos anos 80 apresenta uma relação profunda com os acontecimentos fiscais e monetários que estiveram presentes na dinâmica histórica anterior ao surgimento do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte.

Ademais, após a década de 1980, o Brasil enfrentou um processo de urbanização acelerada, acompanhado pela redução do papel do Estado como coordenador do desenvolvimento. Isso levou a um cenário de desigualdades econômicas e sociais acentuadas, especialmente nas regiões menos desenvolvidas, como a região Norte. Nesse contexto, a criação do FNO em 1988, pela Constituição Federal, foi uma resposta para mitigar essas desigualdades, promovendo a dinamização da economia em uma região marcada pela falta de infraestrutura e de oportunidades econômicas (Macedo; Pires; Sampaio, 2017).

Além disso, durante a década de 1980, a economia brasileira enfrentou sérias dificuldades, incluindo a desaceleração na produção de bens de consumo duráveis e a estagnação dos investimentos. A análise de Carneiro (1993) revela que, apesar dos esforços do II PND para combater os choques externos, o Brasil não conseguiu estabelecer um novo padrão de crescimento. O endividamento externo, conforme discutido por Goldenstein (1994 *apud* MARQUES, 2007), não foi suficiente para consolidar uma economia estável e o Brasil passou a ser exportador líquido de capitais, com o setor privado concentrando os saldos das exportações, enquanto o Estado enfrentava dificuldades para realizar investimentos.

A década de 1980 também foi marcada por políticas heterodoxas, incluindo tentativas de combate à inflação e aumento da arrecadação tributária. Contudo, como apontado por Bresser-Pereira (1997 *apud* Marques, 2007), essas políticas não conseguiram reverter a crise fiscal e o Estado perdeu a capacidade de gerar poupança, limitando a realização de investimentos públicos. Isso afetou diretamente a Amazônia e a SUDAM, que, segundo Marques (2007), sentiram o impacto da falta de recursos para o desenvolvimento regional.

Fiori (1995 *apud* Marques, 2007) analisa como o endividamento, especialmente no final dos anos 1970, foi uma tentativa de impulsionar o crescimento econômico e a industrialização, mas o país não obteve os resultados esperados. O crescimento do PIB foi baixo durante os anos 1980, com uma média de apenas 2,2%, e a indústria de transformação cresceu ainda menos. A

crise fiscal levou a uma perda de crédito público e a uma crescente limitação das ações do Estado, que, conforme Bresser Pereira (1997b), teve que reduzir sua intervenção direta na economia.

A crise do Estado desenvolvimentista, conforme analisado por Bresser-Pereira (1997) e Fiori (1995), teve como consequência a crise fiscal, que limitou as possibilidades de financiamento estatal, afetando especialmente os investimentos regionais na Amazônia. Com isso, políticas como as implementadas pela SUDAM se tornaram cada vez mais ineficazes. A crise da dívida externa, que nos anos 1970 era fundamentalmente privada, passou a ser um problema do Estado, comprometendo sua capacidade de implementar políticas de desenvolvimento regional.

Nos anos 1990, o governo brasileiro, influenciado por uma perspectiva neoliberal, buscou promover a privatização e reduzir a intervenção estatal, conforme defendido por Bresser-Pereira (1997) e Fiori (1992). O Estado passou a ser visto como regulador do desenvolvimento, e não mais como promotor direto. Essa reconfiguração do papel do Estado resultou em uma “privatização sistêmica”, conforme Lira (2005), e um processo de deslegitimação do setor público. Isso transformou o setor privado no principal responsável por impulsionar o desenvolvimento, o que, de acordo com Carneiro (2002), afetou negativamente as questões regionais, como as políticas voltadas para a Amazônia.

Este contexto de crise fiscal e de reconfiguração do Estado no Brasil tem uma relação direta com a história do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), instituído em 1989. O FNO foi criado com a intenção de promover o desenvolvimento da região Norte, mas, como resultado da crise fiscal e do endividamento do Estado, o fundo enfrentou limitações em sua execução. A escassez de recursos e a diminuição da intervenção estatal dificultaram a implementação de suas políticas regionais, como destacam autores como Carneiro (2002) e Lira (2005). A crise que assolou o Estado brasileiro afetou diretamente a capacidade do FNO de financiar projetos de desenvolvimento regional, o que comprometeu sua eficácia na promoção do crescimento sustentável da Amazônia.

4.3.1 Fases históricas do FNO

Diante disso, para Macedo, Pires e Sampaio (2017) o FNO apresenta, pelo menos, três inflexões (momentos) em relação à dinamicidade histórica da economia brasileira. Observe abaixo:

- Primeira fase (1989-2002): O FNO estava em seu estágio inicial, ainda pouco estruturado, com limitações na capacidade de operação. O foco principal era financiar atividades agropecuárias e pequenas iniciativas industriais, mas sem métodos claros para maximizar o impacto regional.
- Segunda fase (2003-2006): Com as reformas do Governo Lula e a adoção dos princípios do Acordo de Basileia, o FNO começou a operar de maneira mais alinhada ao mercado, ampliando suas operações e diversificando os setores financiados, como turismo, comércio e serviços. Essa mudança visava integrar a economia do Norte a outras regiões, ampliando sua competitividade.
- Terceira fase (2007-2023): A partir da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o FNO ganhou um direcionamento mais estratégico, com inovações metodológicas para atender demandas locais de forma mais eficaz. O programa passou a apoiar Arranjos Produtivos Locais (APLs) e iniciativas específicas, como a “Rota da Integração”, que incentivam atividades econômicas sustentáveis e de alto impacto na região Norte.

Especificamente, a década de 2000 foi caracterizada pela inclusão social e sustentabilidade, com maior apoio à agricultura familiar e manejo florestal sustentável. Linhas de crédito como o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) permitiram maior participação de agricultores de baixa renda, enquanto projetos inovadores voltados à bioeconomia começaram a ganhar espaço. Essa mudança gerou impactos positivos, como a diversificação das atividades produtivas e maior equilíbrio ambiental (MIDR, 2009; BASA; 2010; 2011).

Entre 2010 e 2019, o fundo priorizou inovação tecnológica e diversificação econômica, financiando projetos de energia renovável, *startups* e modernização do agronegócio. A década também viu esforços para ampliar o acesso ao crédito para micro e pequenos empreendedores, embora barreiras em comunidades remotas permanecessem um desafio. A sustentabilidade continuou como uma prioridade, com incentivos a projetos de impacto ambiental positivo (SUDAM, 2017; BASA; 2019; 2020).

De 2020 a 2023, o FNO mostrou resiliência diante da pandemia de COVID-19, criando linhas emergenciais para apoiar pequenos negócios e adotando plataformas digitais para facilitar o acesso ao crédito. O fundo também reforçou o financiamento de iniciativas de bioeconomia e energia limpa. Apesar de avanços significativos em inclusão social, inovação e

sustentabilidade, o FNO ainda enfrenta desafios para atender comunidades isoladas e equilibrar desenvolvimento com preservação ambiental (BASA, 2021, 2022, 2024).

Destaca-se, também, que com a criação do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) em 1999, a administração do FNO foi centralizada, permitindo maior supervisão e uniformidade nos procedimentos. O MIDR assumiu a responsabilidade por estabelecer diretrizes estratégicas e supervisionar a execução do Fundo, o que trouxe mais controle e transparência. Em 2001, a Lei nº 10.177 introduziu ajustes importantes, como a redefinição dos encargos financeiros e a introdução de taxas fixas de juros. Isso trouxe previsibilidade para os mutuários, ao mesmo tempo que garantiu condições diferenciadas para pequenos empreendedores e agricultores, favorecendo o acesso ao crédito por parte dos grupos mais vulneráveis da região (MIDR, 2009).

A partir de 2001, medidas de supervisão foram reforçadas, com exigências de relatórios semestrais detalhados sobre o desempenho do FNO. Essas ações visaram aprimorar a gestão, permitindo ajustes regulares, como renegociações de dívidas e a correção de desvios na aplicação dos recursos. Normas de 2005 também exigiram a realização de provisões para operações de risco, aumentando o realismo contábil e fortalecendo a sustentabilidade financeira do Fundo (MIDR, 2009). Essa reformulação tornou o FNO mais robusto, garantindo maior eficiência no cumprimento de sua missão.

Com a Lei nº 11.011/2004, o FNO passou a incluir financiamentos voltados para pequenos agricultores e operações no âmbito do PRONAF, assumindo maior relevância no crédito rural da região Norte. Esse avanço permitiu que grupos tradicionalmente marginalizados, como assentados da reforma agrária e pequenos produtores do bioma amazônico, tivessem acesso ao crédito, contribuindo significativamente para a geração de renda e melhoria da qualidade de vida nas áreas rurais. Além disso, o MIDR implementou discussões estaduais envolvendo governos locais, federações e entidades de trabalhadores para definir a programação do FNO, promovendo maior descentralização e adequação às necessidades locais.

Contudo, o movimento de renovação institucional do FNO ainda não conseguiu dissociar da realidade amazônica as agruras do “capital rapinante”, que ainda possui uma sagacidade institucional muitas vezes capaz de reconsiderar as grandes atividades produtivas (em termos de alcance mercadológico) no escopo de aplicação financeira do Fundo.

observa-se, também, que esse capital, dotado de notável sagacidade institucional, continua a se apropriar dos mecanismos de fomento para reverter as grandes atividades produtivas – especialmente aquelas com amplo alcance mercadológico – em estratégias de

acumulação voltadas ao seu próprio benefício. Tal fenômeno evidencia o tensionamento entre os objetivos declarados de desenvolvimento regional e os processos de concentração e apropriação que marcam, historicamente, a trajetória da acumulação de capital na Amazônia – o que será explicitado na seção secundária seguinte.

4.4 Amazônia: limiar e acumulação de capital

Ao chegar à Amazônia no século XVI, os colonizadores europeus se depararam com sociedades indígenas bem organizadas, com uma estrutura hierárquica complexa e uma densa população. Essas sociedades possuíam assentamentos urbanos, utilizavam métodos avançados de produção de ferramentas e cerâmicas, praticavam uma agricultura diversificada e tinham uma cultura marcada por rituais religiosos e um sistema político centralizado. Além disso, eram sociedades altamente estratificadas. A maior parte dessas civilizações indígenas ocupava a região de várzea, que corresponde a cerca de 1,5% da planície amazônica. Os povos da região haviam desenvolvido um padrão cultural adaptado à floresta tropical, sendo que sua economia era centrada no cultivo intensivo de tubérculos, especialmente a mandioca (*Manihot utilissima*). Por estarem localizados nas margens dos grandes rios da Amazônia, esses povos foram os primeiros a sofrer os impactos do contato com os europeus, sendo derrotados por armas de fogo, pela escravidão, pelo cristianismo e pelas doenças trazidas pelos colonizadores (Souza, 2019).

Com a expansão da colonização europeia ao longo das vias fluviais da região amazônica, já no final do século XVIII, os povos indígenas da várzea estavam praticamente extintos. Estima-se que, no século XVI, cerca de dois milhões de indígenas viviam na Amazônia brasileira, dos quais 950 mil estavam localizados nas áreas de várzea. Quando os europeus chegaram à região, ficaram surpresos com a grande quantidade de pessoas que habitavam as margens do rio Amazonas, vivendo em aldeias que os invasores consideravam de grandes dimensões (Alves Filho *et al.*, 2001).

Durante o período colonial, a economia na Amazônia portuguesa era centrada na extração e comercialização de produtos da floresta (as chamadas “drogas do sertão”) e no trabalho forçado dos indígenas, seja por meio da escravização ou pela “domesticação” nas missões religiosas, especialmente os jesuítas, que dependiam do conhecimento local da floresta para localizar os recursos naturais. Esse modelo de exploração contrastava com o sistema de *plantation* açucareiro implantado em outras partes da colônia portuguesa na América, que dependia do trabalho escravo africano. Dessa forma, a Amazônia permaneceu relativamente

isolada das dinâmicas econômicas da colônia sul-atlântica, que era dominada pela produção açucareira e pelo uso extensivo de mão-de-obra africana (Alencastro, 2000).

Devido às particularidades do projeto colonial português na Amazônia, especialmente as dificuldades de navegação costeira, a Coroa criou o Estado do Grão-Pará e Maranhão em 1621, separado do Estado do Brasil. Durante o período “pombalino” no século XVIII, a Coroa incentivou a miscigenação entre portugueses e indígenas, resultando na formação do “caboclo” ou “ribeirinho”, uma nova identidade amazônica, que se adaptou às atividades extrativistas.

Diante disso, a formação dos grupos camponeses na Amazônia, como os ribeirinhos, caboclos, seringueiros e agricultores familiares, remonta ao processo de colonização portuguesa, com destaque para a criação da identidade do “caboclo” no século XVIII, uma estratégia de ocupação que resultou da miscigenação entre colonizadores e indígenas. Essa política visava adaptar as populações locais ao vasto território amazônico e às atividades extrativistas. A força de trabalho desses grupos foi crucial para a economia da borracha no século XIX, mas ao longo do tempo, sua produção se diversificou, com destaque para os sistemas agroflorestais, que combinam o uso dos recursos naturais do bioma com técnicas sustentáveis de cultivo e extrativismo. Esses camponeses adotam uma “eficiência reprodutiva”, priorizando a sustentabilidade das famílias e o bem-estar coletivo, em contraste com os modelos de produção patronais, que focam no lucro imediato e na especialização.

Ademais, os grupos camponeses da Amazônia, como ribeirinhos, caboclos, seringueiros e agricultores familiares que praticam sistemas agroflorestais, desempenham um papel estratégico no desenvolvimento sustentável da região. Nos últimos 20 anos, esses camponeses cresceram economicamente, com aumento da renda e baixo impacto ambiental (Costa, 2016; 2015; 2013). Sua organização de trabalho, centrada na família e nas práticas adaptadas ao bioma local, difere das grandes propriedades rurais patronais, que focam no lucro imediato. Os camponeses avaliam sua “eficiência reprodutiva” com base na sustentabilidade e no bem-estar familiar, enquanto as empresas patronais se orientam pela “eficiência marginal do capital”, que prioriza o ganho financeiro (Chayanov, 1923; Costa, 1995; Keynes, 1973).

Nas últimas décadas, essa economia camponesa tem mostrado grande resiliência e crescimento, com uma combinação de aumento da renda e baixo impacto ambiental, com ênfase na preservação do bioma amazônico. Os sistemas agroflorestais, como os SAFs-F (baseados na floresta) e SAFs-A (baseados na agricultura), refletem uma profunda adaptação ao ecossistema local, mantendo a biodiversidade e a complexidade do ambiente. Esses modelos produtivos têm se mostrado mais sustentáveis do que os sistemas agrícolas convencionais, pois respeitam as

dinâmicas ecológicas da região e garantem uma produção diversa e equilibrada, alinhada com a visão de um desenvolvimento mais sustentável para a Amazônia (Costa, 2016; 2019).

Aditivamente, então, ressalta-se que os sistemas produtivos da economia camponesa na Amazônia, fundamentados nos princípios do bioma local, têm se consolidado como uma parte significativa da economia rural da região, refletindo um modelo de produção sustentável e adaptado às condições ambientais. De acordo com o Censo de 2017, 199.855 unidades produtivas camponesas estavam espalhadas por 8 milhões de hectares, empregando 430 mil trabalhadores, sendo 92% dessa força de trabalho composta por famílias. Esse modelo camponês, que utiliza técnicas como os sistemas agroflorestais, se expandiu consideravelmente desde 1995, quando havia 131 mil estabelecimentos e 3 milhões de hectares controlados. Esse crescimento reflete a importância desses grupos para a economia da região Norte, destacando-se em relação às grandes empresas patronais, especialmente no contexto de atividades como a pecuária e a soja, que também cresceram significativamente, mas com um impacto ambiental mais elevado (Costa, 2020).

Além disso, embora o setor patronal tenha experimentado um aumento considerável, especialmente na pecuária de corte e na soja, os sistemas camponeses continuam a ter um papel relevante na economia rural da Amazônia, com um valor de produção rural de R\$ 4,8 bilhões em 2017, o que representa um crescimento constante desde 2006. Mesmo com a rápida expansão das grandes empresas, que tiveram um crescimento anual de 9,3% e 13,4% nos últimos anos, a participação da economia camponesa, permaneceu significativa, com 14,2% do valor total da produção rural da região em 2017. Isso evidencia que, apesar da crescente presença do setor patronal, as práticas sustentáveis e baseadas no bioma amazônico continuam a ser fundamentais para a economia local, com um modelo que prioriza a sustentabilidade e a reprodução familiar (Costa, 2016; 2019).

Por outro lado, a análise do desenvolvimento do capitalismo na Amazônia, sob a ótica da acumulação de capital, proposta por João Antônio de Paula, é vista como uma plataforma recorrente de acumulação primitiva. Essa dinâmica está marcada por uma complexa sobreposição de fronteiras, que foram reconfiguradas ao longo do tempo. Desde o século XIX, a fronteira amazônica passou por três grandes ondas cíclicas de transformação, com cada uma delas refletindo diferentes fases do processo de ocupação e exploração da região.

A primeira onda, que ocorreu entre 1850 e 1914, foi impulsionada pelo auge da economia extrativista da borracha. Nesse período, a Amazônia se tornou um polo de produção e exportação, centralizando a acumulação de capital no setor. A segunda onda, por sua vez, teve

início em 1942 e se estendeu até 1980, sendo marcada pela ação do Estado nacional brasileiro. O primeiro subperíodo (1942-1966) foi caracterizado pela chamada “batalha da borracha” e pela construção da rodovia Belém-Brasília, enquanto o segundo (1966-1980) ocorreu durante a Ditadura Militar, com a implementação da “Operação Amazônia” e a execução de grandes projetos industriais do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

A terceira onda, iniciada a partir de 1980, corresponde à “privatização” da fronteira amazônica, um processo derivado da crise fiscal do Estado nacional. Esse período foi marcado pelo avanço de grandes empreendimentos privados, como a “fronteira sojeira”, a pecuária, a extração madeireira e os projetos mineradores. Esse movimento transformou a Amazônia em um importante polo exportador de *commodities* agrícolas, minerais e energéticas, promovendo atividades econômicas de alto impacto ambiental. O aumento dessas práticas predatórias contribuiu significativamente para o desmatamento da floresta, consolidando um modelo de desenvolvimento que intensificou a exploração dos recursos naturais da região (Paula, 2008).

Diante disso, é na terceira onda que surgiu o FNO. Ou seja, foi em um cenário histórico-estrutural vinculado à crise do “Estado financiador do desenvolvimento” que o FNO tentou, e ainda tenta, ter alguma capacidade de romper as assimetrias socioeconômicas e ambientais da região Norte.

Ademais, a crise do modelo de Estado voltado para o financiamento do desenvolvimento trouxe desafios significativos para a implementação de políticas públicas efetivas na Amazônia. Nesse contexto, o FNO surgiu como uma tentativa de superar as desigualdades estruturais da região, promovendo uma reestruturação das práticas econômicas e sociais, mas ainda enfrenta dificuldades em atingir seu objetivo pleno de transformação.

Ressalta-se, também, que desde 1997, os rebanhos bovinos na Amazônia cresceram cerca de 11% ao ano, alcançando 33 milhões de cabeças em 2004, impulsionados pela indústria de carne e pela certificação de zona livre de febre aftosa, beneficiando especialmente o sudeste do Pará. A soja também se expandiu a partir do final dos anos 1990, com investimentos em infraestrutura e pesquisas que tornaram as variedades mais adaptadas ao clima amazônico, favorecendo o crescimento da produção. O superciclo de *commodities* entre 2003 e 2017 intensificou essa dinâmica, levando à introdução de lavouras de exportação e ao deslocamento da pecuária para a Amazônia Legal (Miranda *et al.*, 2021). Entre 1995 e 2017, as regiões da Amazônia Legal com maior crescimento do rebanho bovino concentraram 78,3% do desmatamento ocorrido entre 2000 e 2019, demonstrando a forte correlação entre o aumento da pecuária e a destruição ambiental.

4.5 Planejamento regional e financiamento da Amazônia

4.5.1 Planejamento exógeno, cooptativo e autoritário da Amazônia

A cooptação institucional desempenha um papel importante no planejamento regional brasileiro, especialmente devido à necessidade de articular interesses locais, regionais e nacionais em um país marcado por desigualdades territoriais. Esse processo frequentemente envolve a inclusão de lideranças locais e regionais em conselhos e órgãos federais, como a SUDENE e a SUDAM, buscando legitimar políticas de desenvolvimento regional e alinhar as demandas locais aos objetivos nacionais. No entanto, essa prática também pode ser usada como estratégia para neutralizar resistências e consolidar o poder centralizado.

No contexto do Brasil, a cooptação institucional muitas vezes reflete interesses de grandes grupos econômicos e políticos. Projetos como a Transposição do Rio São Francisco ou a construção de grandes obras na Amazônia, como a Usina de Belo Monte, evidenciam o uso da cooptação de lideranças regionais e indígenas para facilitar sua implementação. Além disso, o agronegócio e setores de mineração têm moldado políticas públicas regionais por meio da influência sobre agentes públicos, resultando na priorização de interesses econômicos em detrimento de demandas sociais e ambientais.

Os impactos da cooptação institucional no planejamento regional podem ser tanto positivos quanto negativos. Por um lado, a integração de múltiplos atores amplia a legitimidade e a perspectiva das políticas públicas. Por outro, ela pode desviar prioridades regionais, concentrar benefícios em elites locais e enfraquecer movimentos sociais. Por exemplo, a SUDENE, criada para reduzir desigualdades no Nordeste, enfrentou desafios de autonomia e neutralização de suas iniciativas devido à influência política e econômica centralizadora.

Para evitar os riscos da cooptação e garantir que o planejamento regional realmente atenda às necessidades locais, é essencial adotar modelos mais participativos e transparentes. O fortalecimento da autonomia das instituições regionais e das lideranças locais, combinado com mecanismos de controle social efetivos, pode assegurar que as políticas regionais não sejam capturadas por interesses específicos, mas sim voltadas à redução das desigualdades e à promoção do desenvolvimento sustentável que tenha uma nítida expressão prática sobre os vínculos territoriais das regiões, pois a cooptação institucional são generalizantes e não apresentam uma solidez estrutural, ou seja, são vinculantes ao momento vigente e não a uma construção histórica da regionalidade.

Assim, o planejamento regional da região Norte é uma consequência (subproduto) da forma como o país articulou as bases institucionais de desenvolvimento para as diversas regiões

brasileiras. Logo, a retórica da superação do baixo crescimento econômico na região Norte teve uma repercussão muito grandes nas estratégias de desenvolvimento pós-85 (Brito, 2007).

Destarte, a permanência de uma estrutura social e econômica que exprima as dinâmicas sociais e culturais da região Norte encontra-se, a cada dia, ameaçada pela crescente entrada dos mercados globais nas mais variadas formas de geração de emprego e renda nessa região, tão cobiçada pelos “donos do poder”. Nesse contexto, o conceito de desenvolvimento atualmente verificado na região Norte requer, para sua materialização política e produtiva, uma articulação de fatores geopolíticos e econômicos que transcendam a abordagem convencional, que trata o território amazônico apenas como um produto institucional de uma rede multidimensional de relações de interesses hegemônicos.

É fundamental considerar que os mercados globais exercem uma forte influência sobre a forma como se concebe e/ou se realiza o planejamento regional da Amazônia. Essa mudança de paradigma econômico precisa ser superada, primeiramente, no campo teórico que descreve os fenômenos econômicos da região. Ou seja, é necessário que novas perspectivas e releituras sejam incorporadas ao processo de construção da historicidade amazônica e do respeito institucional à floresta amazônica.

Doravante, o “Discurso do Rio Amazonas”, proferido por Getúlio Vargas em 1940, já indicava uma visão de desenvolvimento para a Amazônia que via a natureza como algo a ser dominado e transformado em benefício econômico. Nesse discurso, Vargas exaltou a integração da região amazônica ao projeto nacional, enfatizando o potencial econômico da exploração de seus recursos naturais e sugerindo que o isolamento da Amazônia representava um entrave ao progresso brasileiro.

Essa visão de Vargas pode ser relacionada ao planejamento regional dos militares, mencionado por Marques (2019), em que a floresta amazônica era vista como um obstáculo ao desenvolvimento. Durante o período militar, essa perspectiva foi intensificada por meio de políticas públicas que priorizavam a exploração econômica e a ocupação da Amazônia, muitas vezes em detrimento da conservação ambiental. Projetos como a abertura de rodovias, a implementação de programas de colonização e incentivos fiscais para atividades como a pecuária e o agronegócio refletem essa continuidade na ideia de que o desenvolvimento exigia a conversão da floresta em terras produtivas.

Vale destacar, também, que durante o período militar, o governo implementou uma série de políticas que favoreceram grandes proprietários de terra vindos de outras regiões do Brasil. Esses proprietários receberam extensas áreas de terras na Amazônia, em muitos casos através

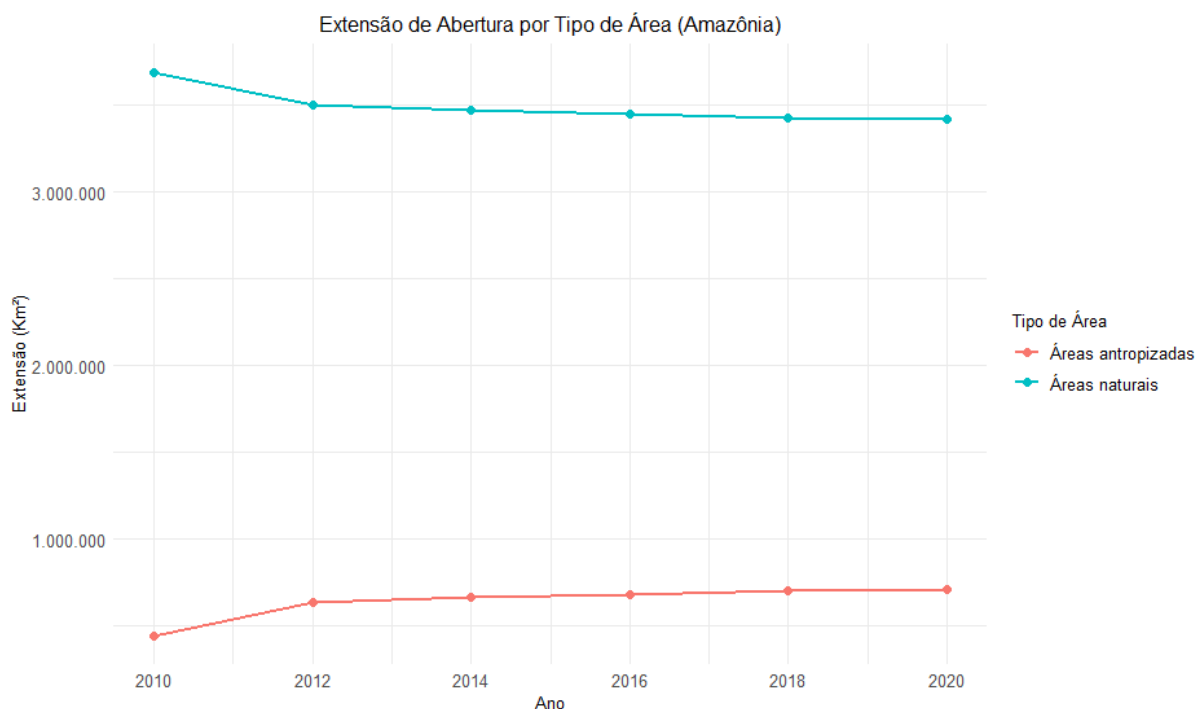
de concessões do Estado. Além disso, essas políticas incluíam a oferta de recursos financeiros a “fundo perdido”, ou seja, verbas que não precisavam ser devolvidas, para fomentar a ocupação e a exploração econômica da região. De acordo com Marques (2019), essas ações estavam alinhadas a uma visão desenvolvimentista que via na ocupação da Amazônia uma solução para integrar a região ao restante do país e impulsionar o crescimento econômico.

Uma das iniciativas mais emblemáticas desse período foi o Projeto Jari, idealizado pelo empresário americano Daniel Ludwig e apoiado pelo regime militar. Esse projeto envolvia a exploração de grandes áreas para o cultivo de celulose, utilizando recursos naturais da floresta de forma intensiva e muitas vezes predatória. Projetos como este receberam significativo suporte governamental, incluindo incentivos fiscais e investimentos a “fundo perdido”, além de infraestrutura facilitada para transporte e logística. No entanto, em vez de gerar desenvolvimento sustentável, o Projeto Jari simbolizou os problemas fundiários e ambientais que surgiram das políticas do período militar.

A concessão de terras a grandes proprietários contribuiu para um aumento expressivo dos conflitos fundiários na região. Pequenos agricultores, populações indígenas e comunidades tradicionais foram frequentemente desalojados ou marginalizados por esses grandes projetos. A concentração de terras nas mãos de poucos proprietários agravou as desigualdades regionais e gerou tensões sociais, ao mesmo tempo em que impulsionava a devastação ambiental. Para garantir a posse das terras, os grandes proprietários frequentemente desmatavam as áreas, uma vez que a comprovação de produtividade era exigida pelo governo e era mais facilmente obtida através do corte raso de árvores (Marques, 2019).

Diante disso, a Figura 15 demonstra que essa lógica de desenvolvimento ainda persiste na estrutura de ocupação da Amazônia, pois a tendência verificada nos dados indica um crescimento antropizado de ocupação em detrimento das áreas naturais. Isso evidencia a ausência de um processo claro de urbanização e de crescimento econômico na Amazônia fundamentado em um planejamento regional com enfoque socioambiental.

Figura 15 – Natureza e antropização na Amazônia brasileira (2010-2020)



Fonte: Elaboração própria do autor, a partir dos dados da Diretoria de Geociências do IBGE

Ademais, o Quadro 3 descreve ações ilícitas comumente praticadas por grileiros para se apropriar de terras públicas no Brasil, especialmente na região amazônica, onde a grilagem de terras é um problema recorrente. Entre essas ações estão fraudes, como a falsificação de documentos imobiliários, subornos de agentes públicos para legalizar posse fraudulenta, e extorsão, com o uso de violência para expulsar habitantes legítimos da terra. Além disso, grileiros interferem nas políticas públicas ambientais e fundiárias por meio de influências políticas, facilitando a legalização de suas ações. A lavagem de ativos também é uma prática comum, com o objetivo de ocultar os lucros das atividades ilegais e reinvestir em novas aquisições de terras.

Essas práticas ilegais estão intimamente relacionadas à questão fundiária da Amazônia, onde a ausência de fiscalização eficiente e a fragilidade das políticas públicas tornam mais fácil para os grileiros se apropriarem de vastas áreas de terras públicas. O processo de grilagem contribui para o desmatamento, viola os direitos das comunidades tradicionais e indígenas e enfraquece o ordenamento fundiário da região. Combater a grilagem exige uma ação integrada, com o fortalecimento das leis ambientais e fundiárias, além de garantir maior transparência e fiscalização no uso das terras públicas.

Quadro 3 – 6 ações ilícitas cometidas por grileiros para a obtenção de terras públicas no Brasil

TIPO DE CRIME	OBJETIVO
Fraude	Produzir falsos documentos imobiliários que simulam registro de posse.
Suborno	Subornar agentes públicos para auxiliar na obtenção de documentos fraudados.
Extorsão	Ameaçar e cobrar valores indevidos aos verdadeiros habitantes do território, e com emprego de violência expulsá-los da terra.
Captura de políticas públicas	Interferir diretamente na elaboração e implementação de políticas ambientais e fundiárias, por meio de influências políticas.
Lavagem de ativos	Encobrir os lucros gerados nas atividades ilegais e dissimular o pagamento de propinas.

Fonte: Stassart *et al.* (2021)

Além dos conflitos sociais, o desmatamento em larga escala passou a ser um dos maiores problemas ambientais da Amazônia. A queima e a derrubada de árvores para dar lugar à pecuária, agricultura ou plantios comerciais causaram perdas irreparáveis à biodiversidade e contribuíram para o aumento das emissões de gases de efeito estufa. O incentivo governamental para essa lógica produtivista ignorava as consequências ambientais e priorizava o lucro e a expansão territorial, marcando profundamente a história ambiental da região.

Marques (2019) argumenta que essas ações foram moldadas por uma visão míope de desenvolvimento, onde a ocupação e a exploração econômica da Amazônia eram vistas como instrumentos de integração nacional e crescimento econômico. No entanto, essa abordagem gerou impactos sociais e ambientais de longo prazo, muitos dos quais persistem até hoje. O período militar deixou um legado de conflitos fundiários, degradação ambiental e exclusão social, evidenciando os limites de um modelo que priorizou o uso predatório dos recursos naturais em detrimento de práticas sustentáveis e inclusivas.

A política adotada pelo regime militar na Amazônia, sob o pretexto de nacionalismo e integração territorial, revelou-se, na prática, um modelo contraditório e pouco sustentável. Em vez de fortalecer a economia nacional com bases sólidas, os militares usaram o BNDES como avalista de empréstimos externos para grandes empreendimentos agrícolas na região. Essa prática não apenas comprometeu recursos públicos para beneficiar grandes empresários, muitos dos quais tinham pouca ou nenhuma conexão com a Amazônia, mas também expôs a economia da região a uma dependência extrema de capitais internacionais e flutuações do mercado global.

Essa dependência fragilizou a economia local e minou qualquer tentativa de construir um modelo de desenvolvimento regional que fosse genuinamente autossuficiente e sustentável.

Além disso, o uso do BNDES para garantir esses investimentos externos representou uma contradição ao discurso nacionalista dos militares, que afirmavam estar promovendo a soberania e a integração do território nacional. Na realidade, ao priorizar grandes empreendimentos financiados com capital externo, o governo militar negligenciou a diversificação da economia amazônica e a inclusão das comunidades locais nos benefícios do desenvolvimento. Esse modelo, baseado na exploração intensiva de recursos naturais e na concentração de terras, não apenas deixou um legado de conflitos sociais e degradação ambiental, mas também criou uma base econômica frágil, incapaz de sustentar o crescimento de longo prazo da região. O discurso de desenvolvimento da Amazônia, sob o regime militar, revelou-se, portanto, mais como uma ferramenta para interesses privados do que como um projeto estratégico de fortalecimento nacional.

Assim, tanto o discurso de Vargas quanto as ações dos militares consolidaram uma abordagem de desenvolvimento que desconsiderava o valor intrínseco da floresta, promovendo impactos ambientais significativos e uma visão utilitarista da Amazônia como “celeiro do Brasil”. Essa perspectiva, enraizada no imaginário político e econômico nacional, ajudou a moldar a história da região e seus desafios contemporâneos.

Nessa perspectiva, o que dificulta uma compreensão mais consistente sobre o planejamento regional amazônico é a própria teoria econômica convencional, sendo que até Celso Furtado, no início dos seus ensaios econômicos, teve uma relação teórica com a ortodoxia.

Todavia, a partir de 1960, Celso Furtado começa a incorporar em seus escritos as ideias de criatividade e inovação, estabelecendo uma relação intrínseca entre cultura e liberdade. Para Furtado, a dimensão cultural está diretamente vinculada à liberdade, desde que seja possível romper com as amarras da dependência cultural (Fernandes *et al.*, 2020). Essa perspectiva amplia a compreensão do desenvolvimento, ao integrar a valorização da cultura local como elemento essencial para a autonomia e a construção de um futuro mais equitativo.

Relacionando essa visão com a dinâmica amazônica, fica evidente que o planejamento regional da região Norte deve superar paradigmas baseados em interesses hegemônicos e dependência externa. A ideia de romper com as amarras da dependência cultural, conforme apontado por Furtado, ecoa na necessidade de revalorizar as dinâmicas sociais e culturais da Amazônia, ameaçadas pela crescente influência dos mercados globais. Nesse sentido, pensar a

Amazônia de forma criativa e inovadora, considerando suas especificidades culturais e históricas, torna-se essencial para um modelo de desenvolvimento que privilegie a autonomia regional e a sustentabilidade.

Sabe-se, ainda, que as “distâncias” territoriais amazônicas foram reduzidas por um conjunto de inovações tecnológicas que moldam um estilo de vida cosmopolita, pós-moderno e desvinculado de uma territorialidade intrínseca nas construções sociais mais subjetivas. Nesse cenário, verifica-se na região Norte uma ruptura com a sua organização espacial tradicional (rio-várzea-floresta), observada desde a década de 1960 (Santos, 2011). Esse fenômeno territorial destaca a necessidade de analisar o grau de avanço do processo de globalização na região Norte.

O desenvolvimento econômico da região Norte, iniciado na década de 1980, caracterizou-se pela limitada capacidade estatal de direcionar recursos públicos por meio de medidas anticíclicas que promovessem o dinamismo das forças produtivas locais. Nesse contexto, questões macroeconômicas de âmbito internacional, como a taxa de câmbio, tornaram-se variáveis centrais nos planejamentos regionais voltados à economia da região. Em consequência, as atividades produtivas internas enfrentaram dificuldades para alcançar maior competitividade e receber incentivo institucional, o que limitou seu desenvolvimento.

Vale ressaltar, também, que a região Norte, uma das regiões mais ricas em biodiversidade e terras agricultáveis do mundo, enfrenta uma crescente ameaça às suas dinâmicas sociais e culturais devido à inserção intensa e autoritária dos mercados globais. Essa penetração externa está intimamente ligada às práticas de planejamento regional que ignoram as especificidades locais, resultando na desestruturação da economia endógena. O conceito de território na Amazônia, em vez de ser tratado como um espaço multidimensional de relações sociais e culturais, tem sido reduzido a um produto institucional moldado por interesses econômicos externos (Castro, 2012). Consequentemente, até o mesmo o FNO – que, legalmente, é vinculado a uma visão mais endógena do desenvolvimento a partir das diretrizes estratégicas da PNDR – tem se tornado um instrumento financeiro com pouca capacidade de romper a concentração econômica e de ajudar na diversificação das formas de desenvolvimento regional para a região Norte.

Diante disso, a Figura 18 mostra que o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), criado com o objetivo de fomentar o desenvolvimento sustentável da região Norte, apresenta fragilidades em seu processo decisório, evidenciadas pela disparidade na alocação de recursos entre seus programas. Enquanto iniciativas voltadas a grandes empreendimentos,

como o Programa Amazônia Rural (Linhas Tradicional e Verde) e o Programa Amazônia Empresarial (Linhas Tradicional e Verde), concentram a maior parte dos recursos — R\$ 6.987,11 milhões (68,54%) e R\$ 1.834,16 milhões (17,99%), respectivamente, em 2023 —, outros programas, com potencial para promover sustentabilidade e inclusão produtiva, têm recebido pouca visibilidade. Essa concentração expõe um modelo de financiamento que privilegia interesses econômicos de larga escala, em detrimento das necessidades locais e da diversificação produtiva regional.

Os programas FNO – ABC/Biodiversidade, FNO – Amazônia Sustentável e FNO – MPEI, por exemplo, evidenciam essa desproporcionalidade. Em 2023, o FNO – ABC/Biodiversidade não teve desembolsos, enquanto em exercícios anteriores recebeu apenas R\$ 8,74 milhões (0,38%). O FNO – Amazônia Sustentável, alinhado ao discurso de sustentabilidade, também teve desempenho marginal, com desembolsos de R\$ 200,21 milhões (8,77%) em operações de anos anteriores e nenhum valor em 2023. Esses dados apontam para a falta de priorização de programas estratégicos que poderiam promover o desenvolvimento sustentável da Amazônia, reforçando críticas à eficácia do FNO como instrumento de transformação regional.

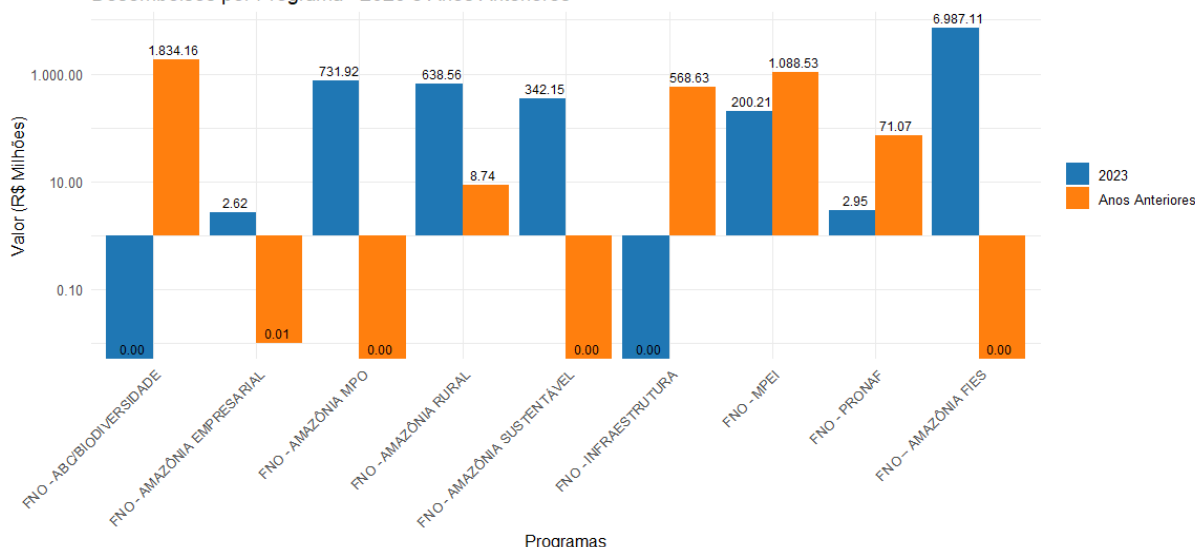
Essa lógica reflete um processo decisório centralizado e desconectado das vocações econômicas locais. Segundo Costa (2000) e Gumiero (2022), o FNO tem historicamente favorecido modelos exógenos de desenvolvimento, como monoculturas de exportação e grandes empreendimentos mineradores, que pouco dialogam com as necessidades das comunidades amazônicas. Essa orientação compromete a autonomia econômica e organizacional da região, perpetuando dependências estruturais e limitando a capacidade de fomentar práticas locais mais inclusivas, como a agricultura familiar e o manejo sustentável de recursos naturais.

Além disso, a ausência de incentivos consistentes a programas voltados para práticas sustentáveis, como o FNO – Amazônia Sustentável, reflete a contradição entre a retórica de sustentabilidade e as práticas de financiamento. Essa negligência reforça a dependência da região em relação ao grande capital e aprofunda as desigualdades estruturais, comprometendo o papel do FNO como ferramenta de dinamização socioprodutiva. A ausência de desembolsos ou alocação ínfima de recursos nesses programas demonstra que o fundo, na prática, não cumpre integralmente sua função de promover um desenvolvimento integrado e sustentável.

Portanto, a eficácia do FNO depende de uma revisão estrutural de suas prioridades e do fortalecimento de programas que valorizem as especificidades locais. Sem essa reformulação,

o fundo continuará a reproduzir desigualdades, fortalecendo estruturas econômicas centralizadas e comprometendo o desenvolvimento inclusivo da Amazônia. Como argumentam Costa (2000) e Gumiero (2022), é essencial que o FNO abandone a lógica desenvolvimentista centrada no grande capital e adote estratégias mais alinhadas às demandas regionais, promovendo autonomia econômica, sustentabilidade e justiça social na região Norte.

Figura 18 – Aplicação do FNO por programa (2023)
Desembolsos por Programa - 2023 e Anos Anteriores



Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de BASA (2024)

Considerando a Figura 18 numa comparação com a Figura 19, tem-se a noção de que ao analisar os totais dos dados de 2008 e 2023, é possível perceber uma mudança significativa na alocação de recursos do FNO, refletindo um deslocamento no foco do financiamento. Em 2008, o orçamento total do FNO foi de R\$ 8.103,9 milhões, com a maior parte direcionada a programas de grandes empreendimentos, como o FNO – Amazônia Sustentável (64,3%) e o FNO – Biodiversidade (9,7%). Esse cenário indicava que, apesar de se buscar, teoricamente, alinhar os investimentos ao desenvolvimento sustentável, o FNO ainda concentrava recursos em modelos de crescimento que não promoviam a autonomia das comunidades amazônicas.

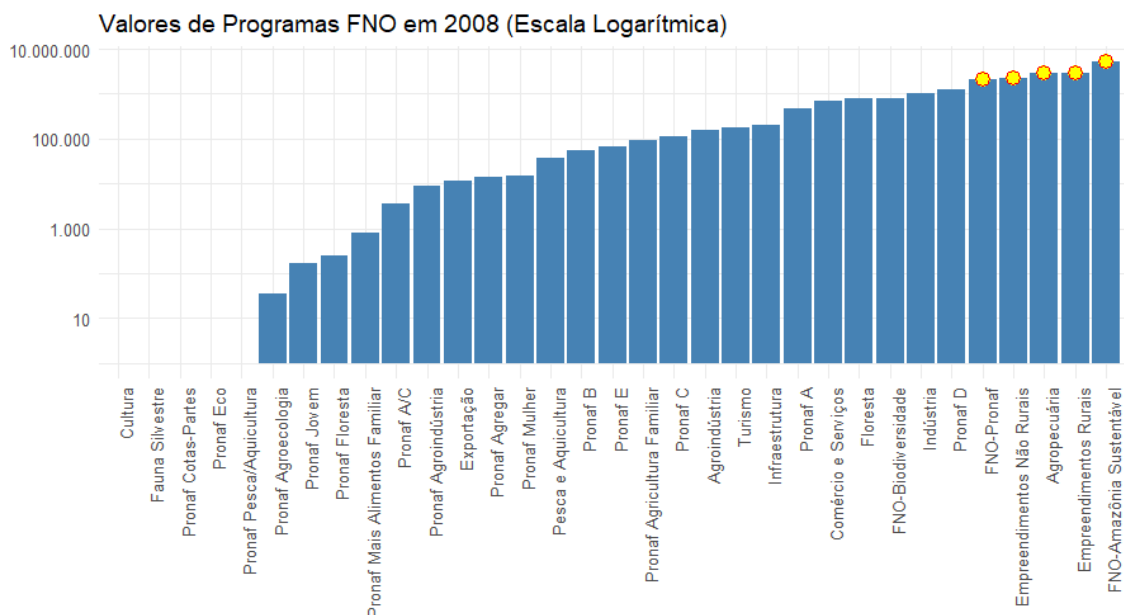
Em 2023, o orçamento do FNO apresentou um aumento para R\$ 10.194,37 milhões, mas essa expansão não resultou em uma distribuição mais equilibrada entre os diferentes tipos de projetos. A maior parte dos recursos continuou sendo destinada a grandes empreendimentos, com destaque para o FNO – Amazônia Rural (68,54%), que prioriza grandes projetos agropecuários. O FNO – Amazônia Empresarial (17,99%) também recebeu uma fatia significativa, reforçando o modelo de desenvolvimento exógeno baseado em investimentos

privados em infraestrutura e monoculturas, que são característicos de um padrão de crescimento voltado para o mercado externo, em detrimento das necessidades locais.

Essa alocação de recursos em 2023 evidencia uma continuidade na priorização de modelos de desenvolvimento que, como apontado por Costa (2000) e Gumiero (2022), favorecem grandes empreendimentos e monoculturas de exportação, em vez de fomentar práticas mais inclusivas e sustentáveis, como a agricultura familiar e o manejo sustentável de recursos naturais. A diminuição da parcela destinada ao Pronaf, que passou de 3,11% em 2008 para apenas 6,26% em 2023, reflete a falta de prioridade das políticas públicas para modelos de desenvolvimento autônomos, fundamentais para a autonomia econômica das comunidades amazônicas.

Em síntese, ao comparar os totais dos recursos alocados pelo FNO em 2008 e 2023, observa-se que, apesar de algumas alterações pontuais, o financiamento ainda favorece em grande parte grandes projetos exógenos, que não se alinham adequadamente com as necessidades e práticas das comunidades locais. Isso reforça a crítica de que o FNO perpetua dependências estruturais, limitando o potencial de um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável para a região amazônica.

Figura 19 – Aplicação do FNO por programas (2008)



Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de MIDR (2018)

Além disso, a Figura 20 – que demonstra as variações nas áreas plantadas de culturas temporárias e permanentes nos estados da região Norte entre 2016 e 2017 (em formato de tempo discreto) – traz algumas observações cruciais para a compreensão sistemática dos impactos agrários do FNO. Assim, ao observarmos as diferenças, vemos que em algumas regiões, como o Pará e Tocantins, houve um aumento expressivo na área dedicada a culturas temporárias, enquanto outras, como Acre e Amapá, apresentaram uma diminuição nas áreas permanentes. Esse cenário sugere que o foco dos produtores está migrando em direção a culturas de ciclo mais curto, possivelmente devido à busca por maior lucratividade imediata, ou ainda em resposta a mudanças nos preços de mercado e demandas externas. Essa transição pode refletir uma adaptação do setor agrícola à volatilidade dos preços internacionais de commodities agrícolas.

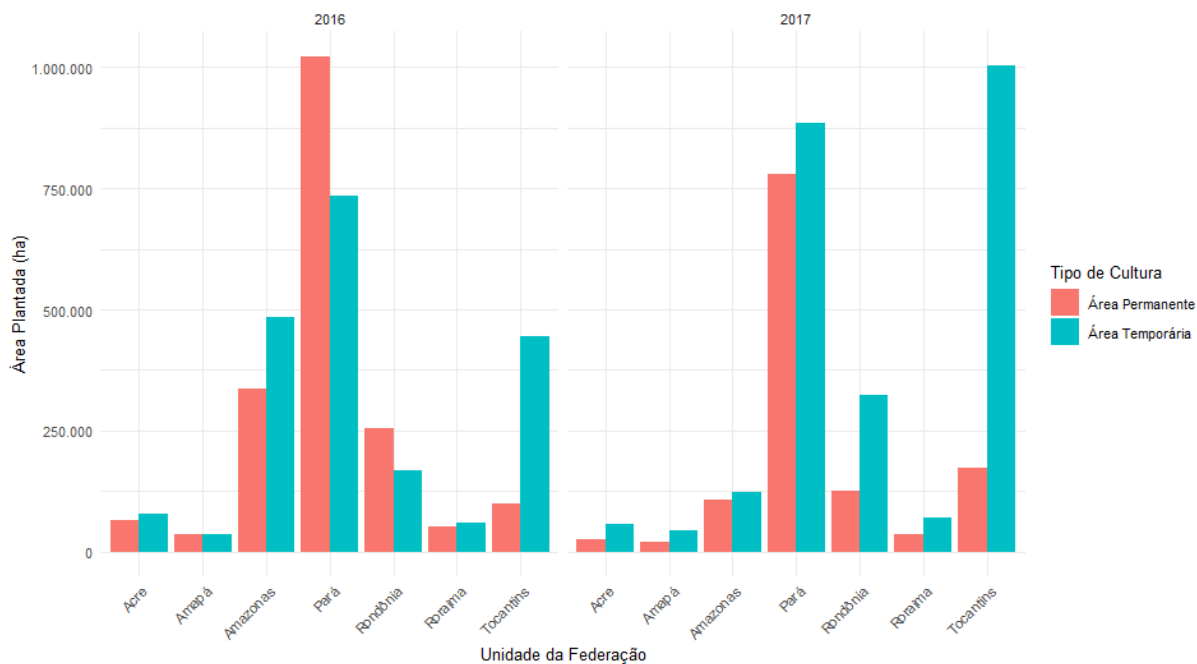
A relação com o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) é fundamental para entender essas dinâmicas. O FNO, voltado para o desenvolvimento da região Norte, pode influenciar diretamente essa mudança nos padrões de cultivo, especialmente através do financiamento agrícola. A migração para lavouras temporárias pode ser uma tentativa de aproveitar os incentivos oferecidos para aumentar a produtividade de grãos, com acesso a crédito facilitado. No entanto, esse movimento pode também evidenciar um problema estrutural da agricultura da região, onde a busca por retorno rápido pode prejudicar o desenvolvimento sustentável, visto que as culturas permanentes, como o café e o cacau, promovem uma estabilidade a longo prazo tanto econômica quanto ambiental.

Porém, essa estratégia de priorizar culturas temporárias pode trazer desafios no longo prazo. Ao abandonar as lavouras permanentes, os estados da Amazônia podem enfrentar a perda de sustentabilidade e resiliência agrícola, características que as culturas perenes proporcionam ao longo dos anos. O FNO, ao incentivar a expansão de áreas de cultivos de ciclo curto, pode inadvertidamente estar estimulando um modelo de produção agrícola de alto impacto, que exige mais recursos e pode comprometer a qualidade do solo. É necessário, portanto, uma análise crítica sobre como os financiamentos estão sendo direcionados para garantir que o desenvolvimento da agricultura na região seja equilibrado, sustentável e capaz de promover a diversificação e a segurança alimentar a longo prazo.

A Figura 19, portanto, expõe como os investimentos do FNO têm contribuído para um padrão agrícola baseado em monoculturas, que não necessariamente refletem um desenvolvimento equilibrado e sustentável para a região. Em vez de promover práticas agrícolas diversificadas e adequadas às vocações locais, os recursos são aplicados em grandes

empreendimentos, muitas vezes associados à exploração predatória dos recursos naturais, o que pode dificultar a construção de um modelo de desenvolvimento verdadeiramente sustentável e inclusivo para a região Norte.

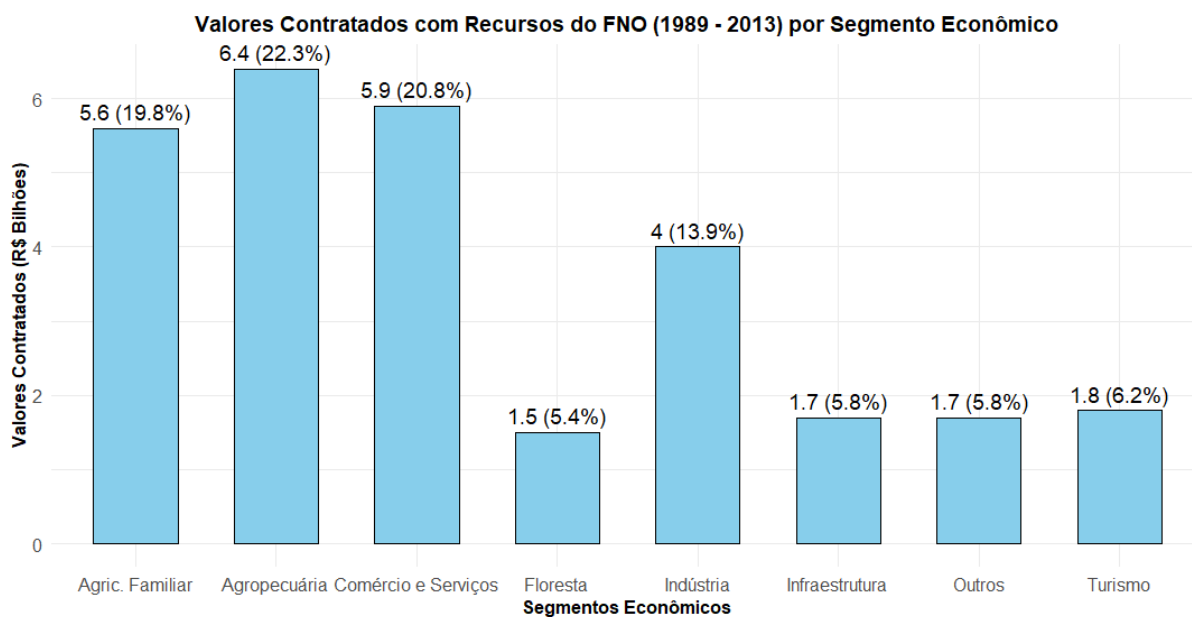
Figura 20 – Uso das terras agricultáveis da região Norte
 Área Plantada de Culturas Temporárias e Permanentes nos Estados da região Norte (2016 e 2017)



Fonte: Elaboração própria do autor, a partir dos dados do IBGE

Além disso, o próprio dispêndio do FNO se concentra na agropecuária. Vide a Figura 21.

Figura 21 – Aplicação do FNO por segmento econômico



Fonte: Elaboração própria pelo autor, a partir dos dados do BASA

Assim, ao relacionar a Figura 21 com as reflexões de Costa (2000) e Gumiero (2022), percebe-se que o FNO, ao focar seus investimentos em grandes projetos de infraestrutura, agropecuária e agroindústria, está contribuindo para um modelo de desenvolvimento que prioriza interesses exógenos e grandes empresas, em vez de fomentar um desenvolvimento regional sustentável e alinhado com as vocações locais. A pequena proporção de recursos direcionados à agricultura familiar, que poderia ser uma alternativa mais sustentável e de maior impacto social, reflete uma lacuna na aplicação dos recursos do FNO, conforme apontado por esses autores. Isso sugere que, para que o FNO tenha um impacto positivo a longo prazo, seria necessário um reequilíbrio nos tipos de investimentos, favorecendo setores mais alinhados com as necessidades da população local e a preservação ambiental.

Ademais, a internacionalização da economia global, conforme Amin (2015), incorporou a região Norte (sendo parte da Amazônia Legal) a uma dinâmica de interdependência mercadológica em que os recursos estratégicos da região são explorados para atender às demandas externas. Essa inserção está longe de promover benefícios equitativos para a população local, como demonstrado por Santos (2011), ao apontar o aumento da desigualdade, do desmatamento e da concentração de renda desde a década de 1980, quando a privatização da fronteira amazônica ganhou força e deu ênfase a um desenvolvimento rural pouco alinhado com a produção agrícola familiar.

Percebe-se, então, que a agricultura familiar, que historicamente desempenha um papel crucial na produção de alimentos no Brasil, é uma das maiores vítimas desse modelo. A monocultura de soja, por exemplo, expandiu-se agressivamente sobre áreas da Amazônia Legal, substituindo cultivos diversificados e pressionando pequenos agricultores a abandonarem suas práticas tradicionais. Conforme Almeida, Nepstad e Stickler (2008), a expansão da agroindústria desloca pequenos produtores e comunidades indígenas, comprometendo sistemas de cultivo diversificados que sustentam grande parte da alimentação nacional.

Além disso, as práticas agrícolas na região Norte têm sido moldadas por um sincronismo crônico com tecnologias exógenas, como aquelas promovidas pela “Revolução Verde”, sem a devida adaptação às condições ecológicas amazônicas. Essa estratégia contribui para o enfraquecimento das cadeias produtivas locais e amplia os impactos socioambientais. Souza (2012) destaca que, enquanto a produção de soja responde à demanda urbano-industrial, gera-se um impasse socioambiental devido ao descaso com a diversidade produtiva endógena.

Consequentemente, o planejamento regional clássico e exógeno ao contexto amazônico, ao negligenciar o papel das economias locais e priorizar dinâmicas globais, consolida uma territorialidade passiva, alheia às necessidades dos habitantes da região Norte. Para reverter esse cenário, é imprescindível que o FNO e outras políticas públicas promovam um modelo que valorize a endogeneidade econômica, estimule a sustentabilidade e preserve as especificidades culturais e sociais da região. Só assim será possível construir um desenvolvimento que respeite a Amazônia e seus povos, garantindo a integração harmoniosa entre crescimento econômico e conservação ambiental.

Ademais, o processo de formação socioeconômica da região Norte do Brasil é caracterizado pela persistência de uma visão colonialista, que enxerga o território como um espaço vazio e carente de intervenção, direcionado ao progresso por meio da ação de agentes externos (Castro, 2012; Costa, 2005). Essa lógica, historicamente imposta, resulta na desestruturação das organizações sociais tradicionais e no crescimento urbano desigual, marcado por altos níveis de desigualdade social. A concentração de terras e renda agrava esse cenário, promovendo a expansão desordenada da fronteira econômica, frequentemente acompanhada por conflitos pela posse da terra, grilagem e práticas de exploração predatória. Esses fatores contribuem para a exclusão das populações locais e a perpetuação de um modelo de desenvolvimento que prioriza interesses externos em detrimento das demandas regionais.

Além disso, a exploração descontrolada e ilegal dos recursos naturais, como o desmatamento, o contrabando da biodiversidade local e a poluição de rios, solos e do ar, acentua

os problemas ambientais e sociais da região. O planejamento autoritário, alheio à participação das comunidades locais, reforça esse ciclo de desigualdade e degradação. Essa abordagem centralizadora e impositiva aprofunda a marginalização da região, ignorando as potencialidades e os saberes locais e consolidando um modelo de desenvolvimento insustentável, conforme apontado por Castro e Campos (2015) e Vergolino-Henri (1994).

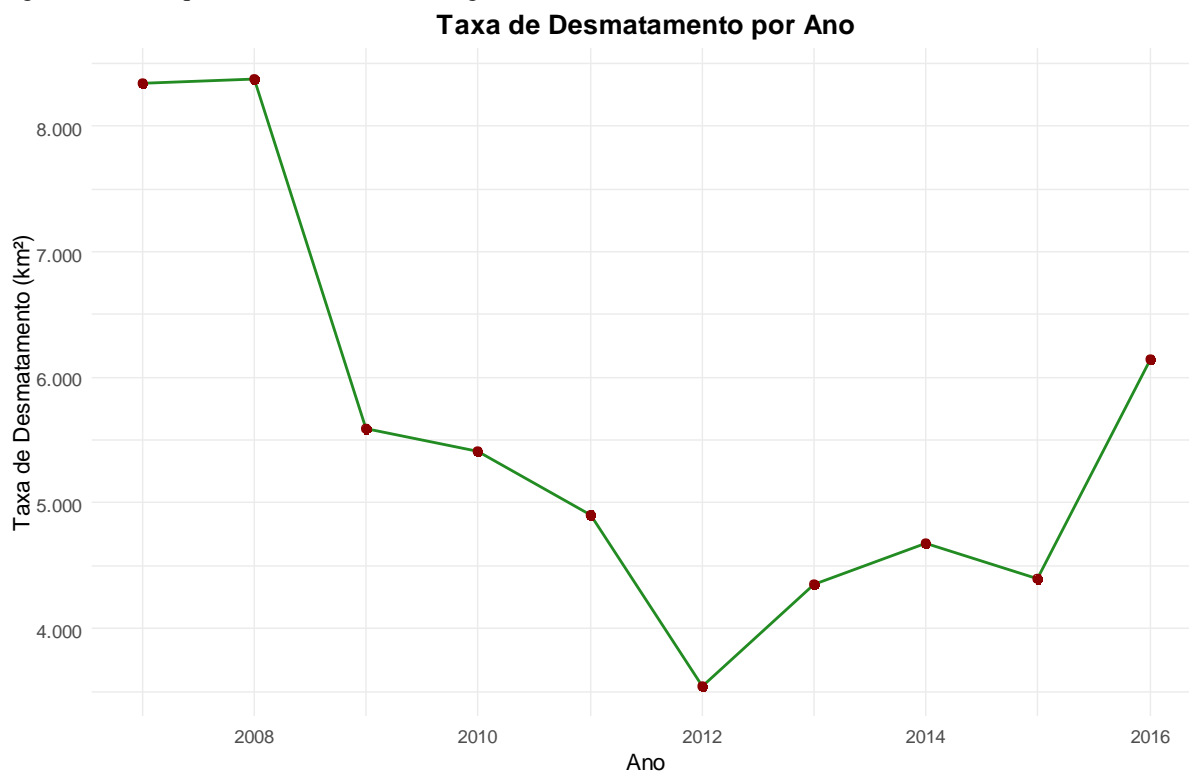
Com isso, a Figura 22 demonstra que os dados relativos ao desmatamento acumulado nos estados da região Norte revelam uma situação preocupante, especialmente quando observamos o impacto de práticas predatórias sobre os ecossistemas da Amazônia. O desmatamento, combinado com a exploração ilícita e descontrolada dos recursos naturais, tem exacerbado a degradação ambiental e suas implicações sociais. A exploração ilegal, incluindo o desmatamento irregular, o tráfico de fauna e flora, além da poluição dos corpos hídricos, solos e da atmosfera, intensifica as adversidades ambientais e sociais da região. A ausência de uma gestão eficaz e da devida fiscalização tem permitido a expansão desordenada de atividades produtivas em áreas ecologicamente sensíveis, como as florestas tropicais e as reservas indígenas, contribuindo para o agravamento do quadro de degradação.

Esse modelo de desenvolvimento, marcado por uma exploração insustentável dos recursos naturais, está vinculado a um processo de planejamento centralizado e autoritário, que desconsidera as especificidades e as demandas locais. A marginalização das comunidades regionais, cuja *expertise* sobre o uso sustentável dos recursos naturais é histórica e valiosa, é uma consequência direta de políticas públicas que não contemplam a participação ativa das populações locais. O planejamento imposto, muitas vezes descolado da realidade social e ambiental da região, não só compromete a preservação ambiental, como também limita o potencial de desenvolvimento sustentável, consolidando um modelo que favorece a degradação em detrimento da integração equilibrada entre preservação e prosperidade social.

Mas também, a centralização do planejamento e a ausência de participação das comunidades locais nas decisões que afetam diretamente suas terras e modos de vida têm aprofundado a marginalização da região. O FNO, ao apoiar projetos de infraestrutura e agricultura intensiva, frequentemente sem a devida análise ambiental, tem alimentado um ciclo vicioso de degradação. O financiamento de atividades como a expansão da pecuária e da agricultura extensiva, que são grandes responsáveis pelo desmatamento, sem a implementação de práticas sustentáveis ou a promoção da economia verde, reflete a falta de uma visão holística do desenvolvimento. A centralização do planejamento, sem considerar a dinâmica local, reforça a exclusão das populações tradicionais e locais, que possuem um profundo conhecimento sobre

os recursos naturais e suas formas de uso sustentável, e não resulta em um desenvolvimento integrado e justo.

Figura 22 – Estoque de desmatamento na região Norte (2007-2016)



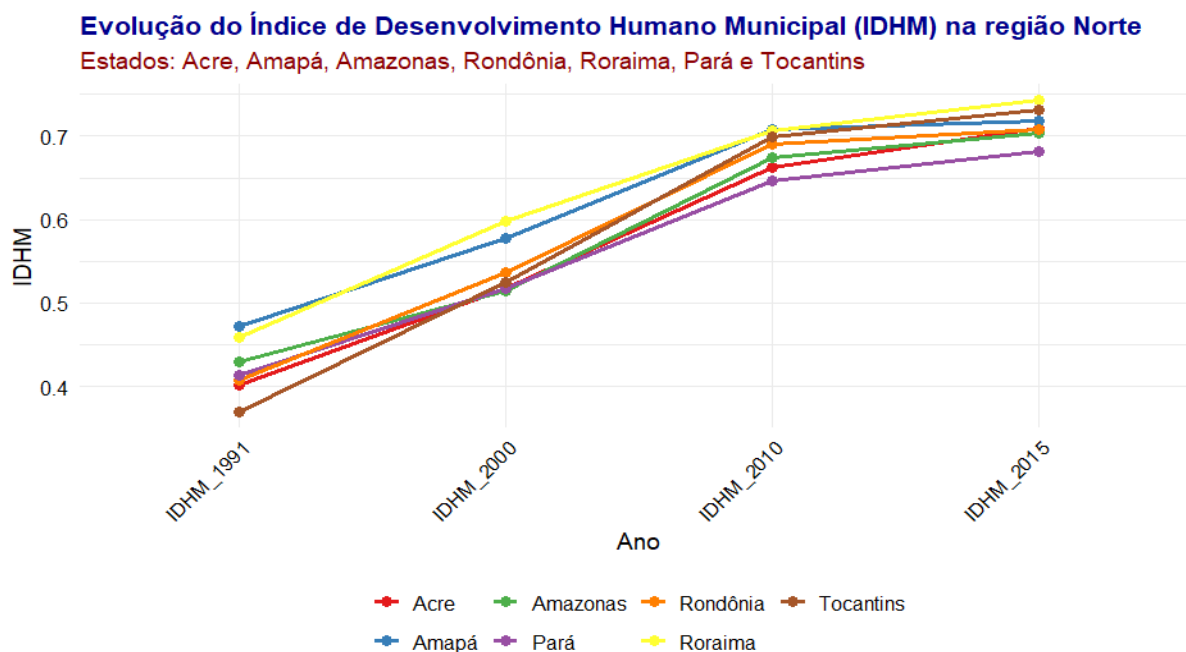
Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de INPE (2019)

Fica claro, então, que as conclusões de Castro e Campos (2015) e Vergolino-Henri (1994) indicam que a ausência de uma abordagem inclusiva e sustentável nas políticas para a região Norte resulta na intensificação das desigualdades e na exacerbação dos impactos ambientais. A falta de um planejamento territorial que considere as peculiaridades da região e promova a participação das comunidades locais impede a construção de alternativas viáveis de desenvolvimento, que conciliem a preservação ecológica e o fortalecimento das populações locais. Essa abordagem reducionista e centralizadora perpetua o ciclo de exclusão social e degradação, dificultando a formulação de políticas públicas que efetivamente atendam às necessidades ambientais e sociais da Amazônia.

Em sintonia com Castro (2012), a Figura 21 ilustra que, embora tenha havido uma evolução positiva do IDHM na região Norte, a melhoria tem sido desigual e aquém do esperado em comparação com o resto do Brasil. A tese de Castro (2012) de que os investimentos para a região não têm sido eficazes em promover um desenvolvimento sustentável e equitativo é

corroborada pelos dados, pois os resultados alcançados não eliminam as disparidades regionais e não garantem um desenvolvimento humano duradouro. As disparidades entre os estados da região Norte e a média nacional de IDHM indicam que os investimentos realizados não têm sido suficientemente eficazes para gerar um impacto real e duradouro no bem-estar da população, como as políticas públicas sugeririam. Veja abaixo:

Figura 23 – IDHM da região Norte brasileira



Fonte: Elaboração própria do autor, a partir do Atlas de Desenvolvimento Humano (2018)

Efetivamente, a aplicação de uma política pública não pode ser dissociada das intenções de seus operadores, uma vez que a racionalidade humana é uma estrutura suscetível a uma cognição geralmente orientada por um pragmatismo que mantém as questões estruturais da sociedade em uma dimensão retórica difícil de ser superada com apenas alguns argumentos clássicos da epistemologia dialética.

Nesse contexto, a região Norte tem sido alvo de políticas públicas exógenas desde a fundação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), conforme argumenta Marques (2019). Essas políticas, frequentemente, desconsideram a realidade concreta dos seus moradores. Em outras palavras, muitas iniciativas de desenvolvimento regional aplicadas ao Norte brasileiro ignoram as mazelas sociais que afetam a população residente, a qual, apesar das dificuldades de acesso ao crédito público, desenvolve um estilo

econômico que rompe com qualquer “modelo” de desenvolvimento exógeno ou descrito nas teorias clássicas da Economia Regional.

Para Castro *et al.* (2018), a ausência de consideração pelo elemento local nas políticas de desenvolvimento regional voltadas ao contexto amazônico representa mais uma tentativa contemporânea do “colonizador” institucional de caracterizar a região como atrasada e sem potencialidades significativas, caso não adote as medidas clássicas de desenvolvimento regional. Assim, o planejamento autoritário configura-se como um sistema de políticas públicas desvinculado de uma relação profunda com as realidades endógenas do objeto a ser modificado ou preservado pelos efeitos sinérgicos das ações públicas de intervenção socioeconômica (Marques, 2019).

Castro *et al.* (2018) também destaca que as instituições que atuam no desenvolvimento regional da região Norte estão fortemente atreladas aos dinamismos políticos conjunturais, ou seja, são influenciadas pela governança pública vigente, em vez de representarem uma continuidade das políticas de Estado. Nesse sentido, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) tem apresentado grandes instabilidades financeiras, já que seu crescimento e acesso estão subordinados a uma governança pública marcada por uma visão social e econômica de caráter essencialmente conjuntural.

Costa (2012) argumenta que o processo de desenvolvimento regional aplicado à região Norte mantém um caráter conservador (clássico), ou seja, ainda está alicerçado em bases teórico-metodológicas que têm na indústria o seu cerne de desenvolvimento econômico e nas grandes atividades da balança comercial o eixo de concentração dos recursos públicos subsidiados.

Conseqüentemente, uma política de desenvolvimento regional que centraliza, por exemplo, a ideia de que os espaços econômicos são transversais entre si, pode incorrer na premissa de que investimentos em setores mais robustos seriam capazes de alavancar, por meio do transbordamento espacial, outras localidades. Contudo, mesmo que o efeito de transbordamento ocorra em algumas regiões, ele não é sustentável nem significativo quando as instituições de governança pública estão apoiadas em premissas teóricas ultrapassadas ou com pouca aderência às especificidades locais.

Logo, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), criado para promover o desenvolvimento econômico e social da região Norte, tem desempenhado um papel estratégico na oferta de crédito para atividades produtivas na Amazônia. No entanto, sua execução apresenta limitações significativas que perpetuam desigualdades e comprometem o

potencial de transformação econômica da região. Em muitos casos, o FNO tem favorecido grandes empreendimentos com impactos ambientais e sociais negativos, enquanto negligencia o fortalecimento das economias locais e as necessidades das comunidades amazônicas. A concentração dos recursos em projetos de grande escala, muitas vezes desconectados das realidades regionais, reflete uma continuidade da lógica de exploração primário-exportadora que enfraquece a capacidade da Amazônia de construir um modelo econômico endógeno e sustentável.

Além disso, o FNO enfrenta desafios relacionados à transparência, eficiência e inclusão. Frequentemente, pequenos empreendedores, comunidades tradicionais e agricultores familiares encontram dificuldades de acesso ao fundo, seja por burocracia excessiva, seja pela falta de orientação adequada. Essa exclusão não apenas reduz a eficácia do FNO, mas também reforça desigualdades históricas, marginalizando atores que poderiam ser protagonistas em um processo de desenvolvimento mais justo e sustentável. Outro ponto crítico é a ausência de indicadores claros de impacto socioeconômico e ambiental que permitam avaliar se os recursos estão realmente contribuindo para a redução das desigualdades e para a proteção da Amazônia.

Para que o FNO cumpra sua missão de forma mais eficaz, são necessárias reformas estruturais. Em primeiro lugar, é crucial que o fundo adote critérios mais rigorosos de sustentabilidade ambiental e social na concessão de financiamentos, priorizando projetos que promovam o uso responsável dos recursos naturais e a inclusão das comunidades locais. Além disso, é essencial simplificar os processos de acesso ao crédito e ampliar a assistência técnica, garantindo que pequenos empreendedores e comunidades tradicionais possam participar de forma ativa e equitativa. A adoção de mecanismos participativos, que incluam as populações locais no planejamento e na fiscalização dos projetos, também é fundamental para aumentar a transparência e a legitimidade das ações do fundo.

Outra melhoria necessária é a ampliação de investimentos em atividades que valorizem as cadeias produtivas regionais e os saberes tradicionais, como o manejo sustentável da floresta, a bioeconomia e o ecoturismo. Essas iniciativas têm o potencial de gerar empregos de qualidade, aumentar a renda local e preservar a biodiversidade, criando uma base econômica mais resiliente e alinhada às características únicas da Amazônia. Por fim, é indispensável que o FNO seja parte de uma política pública integrada e de longo prazo, que articule esforços entre governo, sociedade civil e setor privado para superar as desigualdades estruturais da região e garantir o protagonismo da Amazônia em um modelo de desenvolvimento nacional verdadeiramente inclusivo e sustentável.

4.5.2 SUDAM e o planejamento regional

Durante uma nova fase do planejamento nacional do desenvolvimento regional, o Estado formulou uma abordagem distinta para a intervenção no desenvolvimento da Amazônia. Seguindo uma linha semelhante à implementada no Nordeste, as ideias que orientaram as novas diretrizes emergiram de uma série de discursos presidenciais. Esses discursos, ao criticar a atuação insatisfatória da SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia) na região, estabeleceram a base para a construção de uma nova estratégia de intervenção estatal (Carvalho, 1987; López, 1982).

Com o objetivo de repensar as políticas econômicas voltadas para a Amazônia, foi criado um Grupo de Estudos responsável pela reformulação da política econômica para a região. Esse grupo, composto por cinco membros, teve a missão de definir os objetivos e as ferramentas necessárias para implementar a nova abordagem de desenvolvimento. A comissão teve um papel fundamental na estruturação de novas estratégias voltadas para o crescimento e a melhoria das condições sociais e econômicas da Amazônia.

O trabalho desse grupo resultou na criação de um conjunto de legislações que modificaram substancialmente a estrutura institucional voltada ao planejamento regional da Amazônia. Essas mudanças não apenas reformularam a forma de atuação estatal na região, mas também redefiniram os instrumentos e as metodologias para o desenvolvimento regional. Com isso, o Estado procurou estabelecer uma intervenção mais eficaz, levando em consideração as particularidades econômicas e sociais da região amazônica.

A nova estratégia de intervenção foi marcada pela tentativa de superar as limitações das políticas anteriores, que haviam falhado em promover um desenvolvimento sustentável e equitativo para a Amazônia. A criação de um marco regulatório atualizado visava assegurar que as ações do governo fossem mais eficientes e direcionadas às necessidades reais da região. Além disso, a estratégia buscou corrigir a subordinação econômica da Amazônia em relação ao restante do país, promovendo um desenvolvimento mais autônomo.

Essas reformas institucionais e legislativas representaram um esforço significativo para reverter a marginalização econômica da Amazônia e estabelecer uma trajetória de crescimento mais robusta e equilibrada. Contudo, o sucesso dessas políticas dependia da execução prática e da adaptação às dinâmicas locais, fatores que eram constantemente analisados e ajustados ao longo do tempo, conforme destacam os autores como Carvalho (1987) e López (1982).

O conjunto de reformas implementadas sob a denominação de “Operação Amazônia” resultou em uma série de mudanças significativas na estrutura de desenvolvimento da região.

Entre as principais transformações, destaca-se a substituição do Banco de Crédito da Borracha (BCA) pelo Banco da Amazônia S.A. (Lei nº 5.122, de 28/09/1966), e a substituição da SPVEA pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Lei nº 5.173, de 27/10/1966). Além disso, foram ampliados os incentivos fiscais para a região (Lei nº 5.174, de 27/10/1966), e criada a Zona Franca de Manaus (Decreto-Lei nº 288, de 28/02/67). Essas ações formaram a espinha dorsal de uma nova estratégia para a Amazônia, voltada para um modelo de desenvolvimento econômico planejado.

A criação da SUDAM seguiu o modelo adotado no Nordeste, com a SUDENE, que estava encarregada do planejamento do desenvolvimento regional nessa área. O modelo e as estratégias adotadas para a Amazônia foram basicamente os mesmos. A premissa central era que, devido à ausência de uma estrutura econômica local capaz de sustentar um desenvolvimento capitalista, a região deveria adotar a industrialização como principal motor de seu progresso, seguindo a linha de pensamento da substituição de importações proposta pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Assim, a SUDAM assumiu o papel central de coordenação do planejamento regional, com foco em uma política de incentivos fiscais para impulsionar a economia local.

Ademais, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) foi criada para integrar a Amazônia ao projeto de modernização nacional durante a ditadura militar (1964-1984), utilizando incentivos fiscais do Fundo de Financiamento da Amazônia (FINAM). Este modelo, orientado por uma perspectiva neoclássica, visava maximizar a produtividade dos fatores de produção – capital, natureza e trabalho – com base nas características da região: abundância de terras e escassez de trabalho e capital (Costa, 2000). As políticas públicas priorizavam grandes projetos agropecuários e industriais, executados por grandes empresários e financiados com recursos públicos.

A SUDAM dividia responsabilidades com outras instituições, como o Banco da Amazônia S.A. (BASA), responsável pela gestão financeira do FINAM, e o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), que controlava a ocupação fundiária, muitas vezes reprimindo movimentos de pequenos agricultores. Essas políticas foram respaldadas por uma “comunidade epistêmica” formada por técnicos e acadêmicos, que forneciam justificativas para as ações planejadas (Haas, 1992). No entanto, a falta de transparência e a lógica excludente dessas intervenções geraram críticas, principalmente no que diz respeito à sua eficiência econômica e impactos sociais.

A crise econômica dos anos 1980 e o aumento das críticas à rentabilidade dos projetos revelaram graves problemas estruturais. Estudos mostraram que muitos empreendimentos financiados pelo FINAM eram economicamente inviáveis, resultando em especulações e transferências inter-regionais de renda (Gasquez; Yokomizo, 1990; Gasquez; Vilaverde, 1991). Essa ineficiência alimentou debates sobre o real impacto das ações da SUDAM no desenvolvimento regional.

Nos anos finais da ditadura e no período de redemocratização, novas demandas sociais e ambientais surgiram, mudando o foco do debate sobre desenvolvimento na Amazônia. A desigualdade social e os impactos ambientais dos grandes projetos passaram a ser questões centrais (Marques, 2019). O crescente protagonismo de organizações não governamentais (ONGs) e a pressão internacional, como a inclusão da Amazônia na agenda do G7 em 1988, fortaleceram a percepção de que o desenvolvimento deveria incorporar preocupações ambientais e sociais.

Esse movimento culminou no conceito de desenvolvimento sustentável, consolidado na Conferência Rio-92 (Sachs, 1993). O modelo sustentável propõe combinações virtuosas de eficiência econômica, equidade social e prudência ecológica, representando um rompimento com a visão simplista de que o crescimento do PIB equivale ao desenvolvimento. A SUDAM, no entanto, tornou-se um símbolo das contradições e desafios de implementar políticas públicas eficazes na Amazônia, destacando a necessidade de equilíbrio entre progresso econômico, justiça social e preservação ambiental.

4.5.3 BASA e o financiamento do desenvolvimento regional

Por sua vez, o Banco da Amazônia S.A. foi originalmente idealizado como Banco de Crédito da Borracha, criado pelo Decreto-Lei nº 4.451, de 09/07/1942. O objetivo inicial da instituição era financiar a produção de borracha, contando com participação acionária compartilhada entre os Estados Unidos e o Brasil, em um contexto marcado pela Segunda Guerra Mundial e pela demanda estratégica por esse insumo.

Em 1950, o governo brasileiro criou o Banco de Crédito da Amazônia S.A., ampliando os meios de financiamento para incluir outras atividades produtivas. Essa mudança conferiu ao banco características de uma instituição financeira regional de natureza mista, diversificando sua atuação e adaptando-se às demandas econômicas da região amazônica.

Apesar de sua criação precoce e das transformações ao longo dos anos, o banco assumiu seu formato atual apenas em 1966, com a promulgação da Lei nº 5.122, de 28/09/1966. A partir

desse marco legal, consolidou-se como o Banco da Amazônia, desempenhando papel estratégico no desenvolvimento econômico e social da região (BASA, 2014).

Fica claro, então, que a história do Banco da Amazônia (BASA) é, de maneira simbólica, a história da presença do Estado na Amazônia, principalmente a partir de sua fundação em 1942, inicialmente sob o nome de Banco de Crédito da Borracha. A criação dessa instituição ocorreu no contexto dos “Acordos de Washington”, que viabilizaram a produção de borracha natural como parte da estratégia militar dos Aliados durante a Segunda Guerra Mundial (Corrêa, 2012). A atuação do banco, nesse período, foi focada em atender às necessidades econômicas geradas pela guerra, com uma missão claramente definida e voltada para esse fim.

Com o término da guerra e o restabelecimento da paz, o Banco de Crédito da Borracha passou por uma série de transformações institucionais. A mudança de foco da instituição, agora em um cenário de pacificação, permitiu que o banco se tornasse uma das principais entidades de crédito direcionado na região amazônica (Corrêa, 2012). Durante a década de 1950, o banco passou a se chamar Banco de Crédito da Amazônia (BCA) e passou a atuar no primeiro planejamento regional, em parceria com a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA).

Na década de 1960, o banco foi novamente reestruturado, passando a se chamar Banco da Amazônia S.A. e ampliando suas funções ao assumir o papel de agente financeiro do Governo Federal, especialmente no contexto da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). O BASA passou, então, a ser um instrumento da política pública federal voltada para o desenvolvimento da região, com ênfase em áreas como infraestrutura e investimentos em setores estratégicos.

Nos anos 1970, durante o regime militar, o banco ajustou sua política de crédito de acordo com as diretrizes de ocupação extensiva e exploração predatória do território, alinhando-se com a lógica de investimento do grande capital na região. Esse período foi marcado pela aplicação de créditos voltados para grandes projetos de infraestrutura, sem considerar as externalidades socioambientais, um reflexo da lógica dominante nas políticas públicas da época (Corrêa, 2012).

Já na década de 1980, com a redemocratização do Brasil, o Banco da Amazônia começou a adaptar suas práticas financeiras e institucionais ao novo cenário político, caracterizado pela busca por um desenvolvimento mais sustentável e inclusivo. O banco passou a incorporar práticas de crédito mais alinhadas com a ideia de desenvolvimento sustentável,

conciliando crescimento econômico com preservação ambiental, em resposta às demandas por um modelo de desenvolvimento mais equilibrado (Corrêa, 2012).

Com a implementação do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) em 1989, o BASA iniciou uma nova fase, voltando sua atenção para o fomento à agricultura familiar e a pequenos produtores rurais e urbanos. Esse movimento foi fundamental para a democratização do acesso ao crédito na região, além de promover a inclusão econômica de uma parcela significativa da população que antes estava à margem do sistema financeiro formal.

Corrêa (2004) observa que, a partir de 1989, o banco adotou novas formas de governança corporativa, com ênfase na promoção da sustentabilidade econômica, social e ambiental. A mudança de foco para os pequenos e médios produtores foi um marco, pois fortaleceu a agricultura familiar e o setor produtivo local, alinhando-se com a necessidade de um desenvolvimento mais inclusivo e ambientalmente responsável.

A partir desse ponto, o Banco da Amazônia se tornou um importante ator na implementação de políticas públicas de crédito voltadas para o desenvolvimento regional sustentável. De acordo com Corrêa (2012), a atuação do banco foi decisiva na criação de um modelo financeiro que promovesse a inclusão social e o fortalecimento das atividades econômicas sustentáveis, ao mesmo tempo em que procurava equilibrar as questões econômicas com as demandas ambientais.

Ao longo de sua trajetória, o Banco da Amazônia ajustou suas estratégias financeiras para se alinhar aos diferentes contextos econômicos e políticos. A cada nova reestruturação, a instituição ampliava seu papel na dinamização econômica da região amazônica, tanto em termos de financiamento quanto na adoção de novos paradigmas de desenvolvimento que integrassem as dimensões econômicas e socioambientais (Corrêa, 2012).

Nos anos seguintes, o banco buscou inovar na formulação de produtos financeiros e políticas de crédito que favorecessem práticas de desenvolvimento sustentável. Além disso, a crescente atenção ao impacto ambiental das atividades financiadas fez com que o BASA se engajasse em uma agenda mais verde, promovendo iniciativas que garantissem a preservação dos recursos naturais e a mitigação de impactos ambientais adversos.

A inserção do Banco da Amazônia no processo de inclusão da agricultura familiar e no fortalecimento da economia local se reflete em sua importância na promoção de um modelo de desenvolvimento regional que combina crescimento econômico com justiça social e preservação ambiental. As políticas de crédito adotadas pelo BASA ao longo dos anos foram

fundamentais para garantir a competitividade e a sustentabilidade das atividades econômicas na Amazônia (Corrêa, 2012).

A atuação do banco também esteve vinculada ao fortalecimento do setor agropecuário familiar, um dos pilares da economia da região, ao financiar práticas agrícolas mais sustentáveis e apoiar a geração de empregos. O modelo de desenvolvimento promovido pelo BASA, com a inclusão dos pequenos produtores no sistema financeiro, tornou-se um elemento central para a construção de uma economia mais diversificada e sustentável na Amazônia.

Com isso, a história do Banco da Amazônia, conforme expõe Corrêa (2012), demonstra como a instituição foi capaz de se adaptar aos desafios de cada período histórico, desempenhando um papel fundamental no fomento ao desenvolvimento econômico e social da região amazônica.

5 SISTEMA FINANCEIRO, BANCOS E FINANCIAMENTO: ESTRUTURALISMO MACROANALÍTICO DO FNO

5.1 As bases teóricas e empíricas do financiamento: a macroeconomia do financiamento

O financiamento, no contexto da macroeconomia, não se limita à forma como as empresas ou indivíduos acessam recursos, mas está intimamente ligado ao funcionamento da economia como um todo. Em um nível macroeconômico, as decisões de financiamento influenciam o crescimento econômico, a estabilidade do mercado financeiro e a política fiscal e monetária. A análise das bases teóricas do financiamento deve, portanto, levar em consideração as interações entre agentes econômicos, o papel do Estado e as condições econômicas mais amplas, como inflação, taxa de juros, crescimento econômico e níveis de endividamento.

Diante disso, o financiamento do investimento, conforme exposto por Keynes (1988c), ocorre em duas etapas distintas. A primeira etapa é o “investimento planejado”, no qual a poupança ainda não foi gerada pelo efeito multiplicador. Nessa fase, as empresas recorrem ao crédito de curto prazo para financiar a produção de bens de capital. Keynes denomina essa demanda de crédito como “*finance motive*”, que é a necessidade de recursos imediatos para viabilizar os investimentos.

Na segunda etapa, o investimento efetivo ocorre, gerando uma poupança agregada por meio do efeito multiplicador dos gastos. Esse processo resulta da aplicação dos recursos no mercado e no aumento da produção, que, por sua vez, eleva a renda e possibilita a formação de nova poupança. O aumento do nível de atividade econômica impulsiona a criação de recursos para o financiamento de novos investimentos, fechando o ciclo de investimentos planejados.

Ademais, o financiamento de curto prazo, segundo Keynes (1988b), está relacionado a um “fundo rotativo”, de onde provém o crédito associado ao *finance motive*. Esse fundo tem como objetivo estimular a atividade na indústria de bens de investimento, o que, por sua vez, gera renda por meio do efeito multiplicador keynesiano. Uma parte dessa renda retorna ao sistema financeiro, não sendo consumida, mas sim poupada. A poupança gerada no processo de investimento contribui para a transformação da dívida de curto prazo dos investidores em passivos de longo prazo, mediante a emissão de ações e títulos. Esse processo é conhecido como “*funding*”, que visa consolidar a dívida de curto prazo, convertendo-a em uma relação de longo prazo.

Ao longo desse ciclo, a poupança não se confunde diretamente com o financiamento do investimento. O conceito de poupança surge como resultado da atividade econômica, enquanto

o financiamento, que se baseia na criação de crédito e na alavancagem do sistema bancário, é um processo separado. Em relação à taxa de juros, Keynes destaca que ela não está diretamente ligada à poupança, mas sim ao fenômeno monetário, sendo inversamente relacionada ao investimento. A taxa de juros, portanto, é determinada pela preferência pela liquidez e pela oferta de moeda, que é influenciada pela política monetária e pelas estratégias de crédito adotadas pelos bancos.

Esse conceito de preferência pela liquidez, de acordo com Keynes, está intimamente ligado à incerteza, pois os investidores tomam suas decisões com base nas expectativas sobre o futuro. O investimento é sensível a esse grau de incerteza e às expectativas associadas, que dependem das condições de *finance* e *funding* do sistema financeiro. Assim, o ambiente econômico, moldado por esses fatores, influencia diretamente as decisões de investimento, que são, portanto, moldadas por uma complexa interação entre aspectos financeiros e expectativas futuras (Keynes, 1988a, 1988b).

Com isso, a base teórica do financiamento, dentro de uma economia monetária de produção, fundamenta-se em conceitos como moeda, tempo e incerteza, que são essenciais para compreender como os recursos são alocados e como o capital é movimentado. Esses conceitos desafiam a visão tradicional da teoria neoclássica, que assume uma relação direta e imediata entre poupança e investimento. Autores como Carvalho (1992a, b), Amado (2000) e Davidson (1992) argumentam que, ao invés de ser uma consequência do ato de poupar, o investimento ocorre antes da poupança e é impulsionado por processos econômicos dinâmicos. A poupança, nesse modelo, surge como resultado do crescimento econômico e da acumulação de capital, e não como um pré-requisito para o investimento. Dessa forma, o financiamento é visto não apenas como uma captação de recursos, mas como parte de um ciclo que envolve uma interação complexa entre diversos fatores econômicos.

Dentro dessa teoria, o circuito *Finance-Investimento-Poupança-Funding* (F-I-S-F) descreve o fluxo financeiro, no qual o investimento antecede a poupança e se financia por meio de recursos internos e externos, como crédito, empréstimos ou emissão de títulos. Essa abordagem, que foi inicialmente formulada para economias fechadas, destaca o financiamento como um processo de captação de recursos que não depende exclusivamente da poupança acumulada. Ao contrário, o financiamento está profundamente ligado à capacidade de gerar e mobilizar recursos financeiros por meio de mecanismos de crédito e empréstimos, o que reforça a visão de que a dinâmica econômica não é estática, mas sim fluida e sujeita a incertezas. A visão proposta por esses autores oferece uma leitura mais realista e flexível da economia

monetária, contrastando com a teoria neoclássica, que não leva em conta adequadamente o papel das variáveis temporais e dos riscos no processo de alocação de recursos.

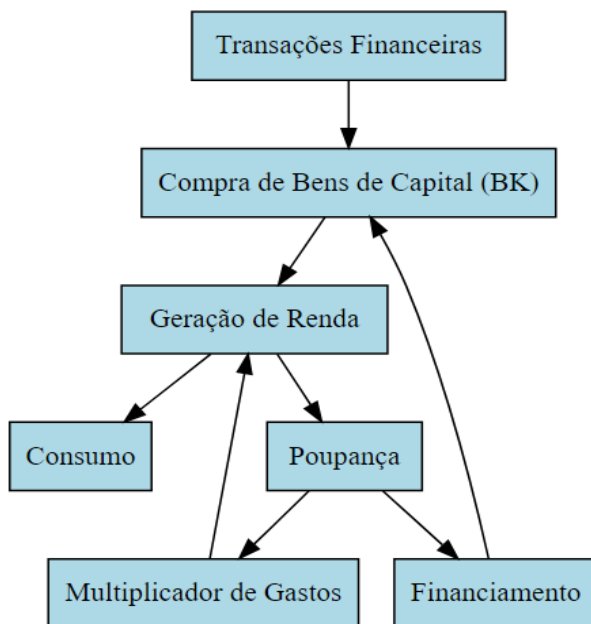
5.1.1 O circuito macroeconômico *Finance-Investimento-Poupança-Funding* (financiamento)

O circuito F-I-S-F, em uma economia fechada, é ilustrado na Figura 24, onde BCs se refere aos bens de consumo e BKs aos bens de capital. Nesse modelo, o processo se inicia com a realização de transações financeiras, seguido pela compra de bens de capital (BKs) e pela geração da renda inicial no setor responsável pela produção desses bens. Essa renda gerada é um dos principais elementos que impulsionam o restante do circuito.

Uma parte dessa renda gerada é destinada ao consumo, enquanto a outra é direcionada para a poupança, no contexto do processo multiplicador dos gastos. Esse ciclo de consumo e poupança é fundamental, pois permite que uma parcela da renda seja reinvestida, gerando novos fluxos econômicos que estimulam o crescimento. A interação entre consumo e poupança ajuda a criar o ciclo de produção e geração de renda, que alimenta o funcionamento da economia de forma dinâmica.

Ao final desse processo, a poupança acumulada é utilizada para viabilizar o *funding*, completando o circuito F-I-S-F. Esse *funding* é essencial para sustentar os investimentos e garantir a continuidade do processo produtivo, fechando o ciclo econômico. Assim, o modelo ilustra como a interação entre consumo, poupança e investimento permite o funcionamento de uma economia fechada, com a realização de transações financeiras que mantêm a estabilidade e o crescimento no longo prazo (Resende, 2007).

Figura 24 – *Finance-Investimento-Poupança-Funding*



Fonte: Elaboração própria do autor, a partir de Resende (2007)

Ademais, a Figura 24 denota que o *funding* gerado pela poupança tem um papel crucial na realização de investimentos. Esse processo envolve a utilização dos recursos poupados para financiar a produção de bens de capital, expansão de infraestrutura e inovação tecnológica, fundamentais para o crescimento da capacidade produtiva da economia. No contexto de uma economia fechada, sem fluxos internacionais de capital, esse financiamento se dá por meio de canais como os bancos comerciais, que captam os recursos poupados e os direcionam para as empresas, seja através de empréstimos, financiamentos diretos ou emissão de títulos. Esse fluxo de recursos assegura que as empresas possam realizar investimentos produtivos, ampliando sua produção e, conseqüentemente, contribuindo para o aumento da oferta de bens e serviços.

A interação entre poupança e investimento garante a manutenção do ciclo produtivo. Quando o nível de investimento é sustentado por um fluxo contínuo de poupança, as empresas conseguem aumentar sua capacidade produtiva sem depender de fontes externas de financiamento. Esse investimento, ao ser aplicado, cria uma demanda induzida, impulsionando o consumo de bens de capital, e, por conseqüência, gerando mais empregos e renda na economia. Com isso, a produção de novos bens e serviços gera uma nova fase no ciclo, onde a renda gerada pelo investimento se transforma em consumo adicional, fechando o circuito entre consumo, poupança e investimento. Esse ciclo é essencial para garantir a estabilidade

econômica no longo prazo, já que, sem o devido financiamento, o nível de investimento poderia cair, comprometendo o crescimento e a criação de novos empregos.

Esse modelo enfatiza a importância da estabilidade e continuidade entre as variáveis para o crescimento de uma economia fechada. A poupança desempenha um papel duplo: por um lado, ela limita o consumo imediato, mas, por outro, alimenta o investimento, permitindo que a economia cresça de maneira sustentável. O financiamento gerado por essa poupança é, portanto, o elo que possibilita a realização de investimentos produtivos, necessários para a manutenção e expansão da capacidade produtiva do país (Rezende, 2008). Em longo prazo, essa interação entre consumo, poupança e investimento não apenas assegura o crescimento econômico, mas também contribui para a estabilidade do sistema econômico, evitando recessões ou ciclos de alta inflação, uma vez que a oferta de bens e serviços está alinhada à capacidade de consumo e investimento do país.

Diante disso, o FNO (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte) se encaixa perfeitamente no contexto do modelo F-I-S-F e na teoria keynesiana de financiamento e investimento. O FNO, como mecanismo de financiamento para a região Norte do Brasil, atua como um fundo que fornece recursos financeiros com condições favoráveis para investimentos em infraestrutura, agricultura, indústria e outros setores essenciais para o desenvolvimento regional. Esses recursos iniciais, fornecidos pelo FNO, funcionam como o ponto de partida no circuito F-I-S-F, onde as transações financeiras permitem o financiamento de investimentos em bens de capital e, conseqüentemente, a geração de produção e renda.

No modelo keynesiano, o investimento planejado ocorre inicialmente por meio de crédito de curto prazo, o que se alinha com o funcionamento do FNO, que oferece crédito a taxas reduzidas para estimular investimentos na região Norte. Esse investimento inicial impulsiona a produção de bens de capital e, ao gerar renda, contribui para o consumo e a poupança. A poupança gerada, como parte do efeito multiplicador dos gastos, se transforma em *funding*, ou financiamento, essencial para sustentar e ampliar os investimentos realizados. O FNO, ao fornecer esses recursos financeiros, fecha o ciclo de financiamento, garantindo que o capital continue a fluir dentro da economia local, promovendo o crescimento econômico.

Assim, o FNO contribui diretamente para o ciclo F-I-S-F ao fornecer o *funding* necessário para o financiamento dos investimentos em bens de capital e infraestrutura na região Norte. Esse processo de financiamento inicial e posterior geração de poupança contribui para o dinamismo da economia local. No longo prazo, o FNO garante a continuidade do ciclo econômico, permitindo que o aumento da produção e a geração de renda resultem em novos

investimentos, o que sustenta o crescimento da economia regional. Dessa forma, o FNO se torna um elo crucial no processo de financiamento e desenvolvimento, alinhando-se aos conceitos de poupança, investimento e *funding* descritos na teoria macroeconômica.

5.2 A estrutura e a lógica de operação do sistema financeiro brasileiro

Os sistemas financeiros (SFs) são compostos por um conjunto de instituições, tanto públicas quanto privadas, responsáveis pela custódia e gestão de valores que representam a renda e a riqueza geradas pela operação cotidiana dos mercados econômicos. Essas instituições desempenham um papel estratégico nas economias de mercado, sendo que o seu bom funcionamento depende diretamente da eficiência com que operam. Dessa forma, a análise das estruturas financeiras deve levar em consideração que sistemas financeiros distintos podem ser igualmente funcionais ao crescimento sustentável das economias, desde que cumpram de maneira eficiente suas funções essenciais.

De acordo com o autor Studart (1995), a eficiência de um SF pode ser medida pela sua capacidade de realizar três funções básicas. A primeira é operar o sistema de pagamentos de forma ágil e segura, o que permite a perfeita circulação de bens e serviços na economia. Isso é especialmente relevante em sistemas monetários modernos, baseados em moeda fiduciária (sem lastro real) e composta majoritariamente por moeda bancária, como depósitos de alta liquidez. Essa função é fundamental para garantir a fluidez das transações econômicas, inclusive as de natureza financeira.

A segunda função fundamental do SF é a intermediação de recursos, ou seja, a capacidade de canalizar a poupança disponível para os tomadores finais, como investidores, a custos que sejam compatíveis com a taxa histórica de lucro dos empreendimentos a serem financiados. No caso de novos empreendimentos, que não possuem um histórico de mercado, espera-se que as taxas de financiamento reflitam o risco e o retorno esperado desses investimentos. Assim, o SF desempenha um papel crucial ao prover recursos para o desenvolvimento econômico, alinhando os interesses de poupadores e tomadores de empréstimos.

A terceira função do SF, segundo Studart (1995), é garantir um grau razoável de estabilidade ao valor patrimonial dos haveres sob sua custódia, assegurando a confiança do público no sistema financeiro. Isso é especialmente relevante em um contexto em que a moeda fiduciária e a moeda bancária dominam a oferta monetária nas economias modernas, e as instituições financeiras operam sob o regime de reservas fracionárias. Nesse regime, as

instituições mantêm uma proporção de ativos disponíveis inferior ao passivo de curto prazo, o que torna fundamental a estabilidade e a credibilidade do SF para a segurança de suas operações e a confiança dos agentes econômicos.

Em termos de eficiência do SF, essa é vista como uma combinação ótima entre a mobilidade dos recursos e a segurança das operações. A eficiência do sistema financeiro não deve ser analisada apenas em termos microeconômicos, como o volume e o custo das transações, mas também, e de maneira mais importante, em termos macroeconômicos. A funcionalidade de um SF é definida por sua capacidade de gerar uma gama de fundos emprestáveis, variados em termos de taxas de juros e prazos, para viabilizar o desenvolvimento econômico sustentável. Como Studart (1995, p. 64) destaca, a funcionalidade do SF é “expandir o uso dos recursos existentes no processo de desenvolvimento econômico com o mínimo aumento possível na fragilidade financeira e outros desequilíbrios que possam interromper o crescimento por motivos exclusivamente financeiros”.

Porém, como também é enfatizado, a estrutura financeira funcional é uma condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento sustentável de um país. As diferentes estruturas financeiras ao redor do mundo, como as da Alemanha e dos Estados Unidos, demonstram que sistemas financeiros distintos podem ser igualmente eficazes para o crescimento econômico, ao proporcionar fontes variadas de financiamento para o setor produtivo. No entanto, a experiência histórica mostra que a eficiência macroeconômica do sistema financeiro raramente pode ser alcançada de forma espontânea, apenas como resultado das relações entre agentes financeiros e não financeiros, movidos por interesses muitas vezes conflitantes.

Nesse cenário, o papel da regulamentação do sistema financeiro se torna crucial. A eficiência do SF depende da capacidade de alinhar os interesses dos poupadores, que buscam rentabilidade e liquidez, com os das instituições financeiras, que captam essas poupanças, e dos tomadores de empréstimos, que demandam recursos a custos baixos e prazos longos. A regulamentação é essencial para garantir que os conflitos de interesse não resultem em desequilíbrios financeiros e que o sistema financeiro possa cumprir suas funções essenciais de maneira eficiente e estável, garantindo o desenvolvimento econômico de maneira sustentável.

5.2.1 O sistema financeiro brasileiro: historicidade e arranjo institucional

O processo de modernização do sistema financeiro brasileiro nas décadas de 1960 e 1970 foi impulsionado por uma série de reformas institucionais, como a criação da Lei nº

4.728/65, que buscava estruturar o mercado de capitais com o objetivo de estabelecer uma rede eficiente de distribuição de valores mobiliários. Essa legislação propunha uma divisão clara entre os bancos de investimento, responsáveis pelas operações atacadistas, e as distribuidoras de títulos, que atuavam no varejo. Contudo, como apontam diversos estudiosos, a implementação da lei acabou gerando um fenômeno de conglomeração, onde os bancos de investimento se tornaram entidades multifuncionais, acumulando funções de financiamento, intermediação de valores mobiliários e concessão de empréstimos (Almeida Júnior; Barros, 1997). O efeito prático foi uma distorção dos objetivos originais, com bancos de investimento sendo transformados em conglomerados financeiros, o que contribuiu para a reconcentração bancária no país.

A ampliação das atividades bancárias e a criação de novos conglomerados financeiros foram exacerbadas pela política governamental de incentivo às fusões e incorporações. A partir de 1971, a Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas (COFIE) desempenhou um papel crucial na indução dessa concentração bancária, permitindo reavaliações de ativos e isenções fiscais que facilitaram a aquisição de bancos regionais e a formação de grandes grupos financeiros. Este movimento foi sustentado pela baixa barreira à entrada e pela especulação financeira, alimentada pelo “milagre econômico” e pela alta rentabilidade das operações no mercado de capitais. O crescimento de conglomerados foi, portanto, um reflexo tanto da liberalização das fusões como da busca por maior poder de mercado, seja para reduzir riscos através da diversificação ou para ampliar o alcance das operações bancárias (Almeida Júnior; Barros, 1997).

Ademais, a reforma bancária de 1988 foi concebida por reformistas que propuseram um modelo teórico ortodoxo para o sistema financeiro brasileiro, com o intuito de modernizar as instituições e alinhar o país às tendências internacionais de liberalização financeira. No entanto, essa reforma não foi totalmente integrada à realidade econômica brasileira. Em vez de ser uma resposta histórica às necessidades do país, ela representou uma vontade ideológica influenciada pelo Banco Mundial. Para que a reforma fosse bem-sucedida, seria necessário um processo de adaptação mais orgânico, impulsionado pelas dificuldades do sistema econômico. No contexto global, observavam-se mudanças significativas, como o crescimento dos investidores institucionais, a proliferação de derivativos, a desintermediação financeira e a ascensão do banco universal, que passaram a influenciar diretamente o mercado financeiro doméstico (Paula; Oreiro, 2007).

O processo de securitização foi uma das inovações mais marcantes no período, pois permitiu que as empresas não-financeiras acessassem recursos diretamente por meio de títulos, sem depender do crédito bancário tradicional. A desregulamentação do mercado de capitais, que começou em 1991 com o Plano Diretor, foi um passo importante para reverter a dependência do Brasil do crédito externo, favorecendo a mobilização de recursos via o mercado de capitais. Esse movimento esteve vinculado à busca por ganhos de arbitragem entre diferentes mercados financeiros internacionais, gerando fluxos de capital em busca de rentabilidade, o que também favoreceu a integração financeira do Brasil com o mercado global (Paula; Oreiro, 2007).

Dentro desse contexto de liberalização, os grupos bancários brasileiros começaram a redefinir suas estratégias para se adaptar às novas condições. Uma das principais mudanças foi a criação dos bancos múltiplos, o que permitiu a diversificação das atividades bancárias e a redução de custos operacionais. Antes de 1988, a criação de um novo banco dependia do fechamento de outro, mas com a nova constituição, qualquer banco comercial poderia expandir suas operações para outras áreas financeiras. Isso levou a uma forte expansão de novos bancos, muitos dos quais pertenciam a grandes conglomerados empresariais que viam nas instituições bancárias uma forma de otimizar suas próprias operações financeiras. No entanto, embora o sistema bancário tenha se liberalizado, a concentração de poder nos grandes bancos não diminuiu, e, ao contrário, aumentou com a fusão e absorção de pequenas instituições (Paula; Oreiro, 2007).

Além disso, os bancos passaram a adotar estratégias mais segmentadas e seletivas, voltadas para nichos de mercado específicos. Enquanto os bancos de grande porte continuavam a atender a um público massificado, os bancos menores e os especializados começaram a se concentrar em clientes de maior poder aquisitivo ou em empresas de grande porte. A personalização do atendimento e a criação de produtos financeiros exclusivos para diferentes tipos de clientes se tornaram a principal tônica da década de 1990. A segmentação de mercado também exigiu um aprimoramento significativo na qualificação dos funcionários bancários, que passaram a ser especialistas em serviços financeiros e assessoria para clientes de alto perfil. Essas mudanças, no entanto, não conseguiram evitar a concentração do sistema bancário nas mãos de poucos *players*, como os grandes bancos privados e estatais, que continuaram dominando as operações de crédito e depósitos (Paula; Oreiro, 2007).

Ademais, nos anos 80 e 90, a evolução das estratégias produtivas no setor bancário brasileiro foi marcada pela introdução de novos produtos financeiros e pela sofisticação dos

mercados. Durante esse período, as decisões estratégicas dos bancos começaram a ser orientadas por pesquisas que focavam nas necessidades dos clientes, especialmente no que diz respeito à qualidade do atendimento. A escolha dos produtos financeiros, como os certificados de depósitos bancários (CDBs), ações, títulos do governo e derivados, passava muitas vezes pela orientação de gerentes capacitados. Além disso, surgiram produtos derivados mais complexos, como os *swaps* e os contratos futuros, que começaram a ganhar relevância para *hedge* (proteção) ou especulação. A introdução dos *swaps*, por exemplo, permitiu aos agentes econômicos trocar taxas de juros flutuantes por taxas fixas, oferecendo maior flexibilidade e segurança em tempos de volatilidade econômica (Almeida Júnior; Barros, 1997; Vidotto, 2002).

Dessarte, os mercados derivados, como *swaps*, futuros e opções, passaram a ser amplamente utilizados, permitindo aos bancos e investidores se protegerem contra flutuações nas taxas de juros, câmbio e nos preços das *commodities*. A grande vantagem dos *swaps*, de acordo com (Almeida Júnior; Barros, 1997; Vidotto, 2002), era a personalização das operações, que atendiam de forma mais precisa às necessidades das empresas, ao contrário dos mercados futuros tradicionais, que exigiam a compra de contratos padronizados. Essa flexibilidade permitia uma proteção ajustada ao valor e ao prazo das operações. Porém, mesmo com essas inovações, o risco nunca desapareceu; ele apenas foi transferido para outros agentes, criando uma rede de transações interligadas globalmente, o que aumentou a complexidade e a volatilidade desses mercados.

Além das inovações em produtos financeiros, os bancos também buscaram diversificar suas fontes de receita por meio de aquisições e fusões. A partir da década de 90, com a estabilização econômica e a perspectiva de crescimento, os bancos brasileiros começaram a investir em empresas não-financeiras, utilizando fundos de participação direta. Esses fundos substituíram, em muitos casos, o crédito bancário tradicional, permitindo que os bancos comprassem ações de empresas em vez de emprestar dinheiro. Segundo Vidotto (2002), esse movimento visava não apenas diversificar os riscos, mas também aproveitar as oportunidades de lucro com a reestruturação de empresas. O mercado de fusões e aquisições foi altamente dinâmico, com bancos focando em empresas em dificuldades financeiras, comprando-as a preços baixos e revendo-as após a reestruturação, em busca de lucro com a valorização das ações.

No Brasil, a abordagem das fusões e aquisições variava conforme a estratégia dos bancos. Alguns bancos, como o Itaú, adotaram um modelo mais estratégico, com interesse em

integrar-se verticalmente à indústria e expandir seus mercados. Já outros, como o Bradesco e o Unibanco, focaram em uma diversificação mais patrimonial, buscando rendimentos sem assumir a operação direta dos negócios adquiridos. Em muitos casos, investidores estrangeiros também se interessaram pelo mercado brasileiro, especialmente após a estabilização econômica, o que resultou em um fluxo significativo de capitais para o país. A privatização das estatais e a desvalorização das empresas em dificuldades criaram um ambiente propício para essa forma de investimento.

A reestruturação do setor bancário também passou pela modernização das suas operações, especialmente com o aumento da automação bancária. Durante o período de estabilização inflacionária, os bancos reduziram suas redes de agências e otimizaram suas operações, o que resultou na diminuição do número de empregos no setor. De acordo com o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), a automação foi um fator crucial para a redução de postos de trabalho, mas também para o aumento da produtividade dos bancos. Isso, por sua vez, alterou o perfil profissional dos trabalhadores do setor financeiro, que passou a demandar maior qualificação. Os bancos, então, passaram a procurar profissionais especializados, com alta formação acadêmica, para lidar com a crescente sofisticação dos produtos financeiros e para melhorar o atendimento ao cliente, que passou a ser um dos principais diferenciais competitivos.

Nos anos 90, os bancos brasileiros passaram a desempenhar um papel cada vez mais relevante no cenário financeiro internacional, impulsionados pela abertura da economia e pelo crescimento das emissões de bônus no exterior. Após a crise da dívida externa de 1982, que havia interrompido a expansão internacional das instituições financeiras do país, uma nova onda de internacionalização teve início. O movimento foi sustentado pela necessidade de captação de recursos e pelo fortalecimento da posição do Brasil no mercado global. Em 1991, com a flexibilização das operações cambiais pelo Banco Central, o país voltou a emitir bônus, alcançando US\$ 1,1 bilhão. Esse retorno foi fundamental para a estabilização da economia, especialmente com a implantação da âncora cambial, que ajudou a controlar a inflação. Autores como Furtado (2004) e Bresser-Pereira (2009) discutem o impacto das reformas econômicas e a busca por fontes alternativas de financiamento para os bancos brasileiros nesse período.

O papel dos bancos brasileiros nas principais praças financeiras internacionais foi também um reflexo da mudança de foco do mercado de crédito para o mercado de capitais. Com a crescente securitização de dívidas e a introdução de instrumentos financeiros sofisticados, como bônus vinculados a opções de compra de ações, os bancos se adaptaram às

novas tendências globais. A ampliação do mercado de capitais permitiu que as instituições financeiras do país passassem a competir em um nível mais estratégico, utilizando a *expertise* de seus profissionais e a inovação em engenharia financeira para reduzir custos e aumentar a rentabilidade.

Além disso, a concentração regional do setor bancário brasileiro foi um fator determinante na sua evolução. Dados de 1993 indicam que o Estado de São Paulo concentrava mais da metade das agências bancárias e operações de crédito do país, evidenciando a centralização da atividade financeira no Sudeste. A capital paulista, com seu tradicional papel como centro financeiro, abrigava uma grande parte das agências bancárias, refletindo a estratégia dos bancos em manter o controle e a gestão de recursos em um local geograficamente estratégico. A rede de agências, que cresceu 108% entre 1980 e 1995, foi vista como um ativo estratégico crucial para os bancos, que investiram em modernização e expansão dos serviços eletrônicos, como parte de suas estratégias de crescimento. De acordo com Rocha (2001), essa concentração ajudou a maximizar a eficiência operacional e a consolidar a posição dos bancos no mercado doméstico e internacional.

Entretanto, o ambiente de desregulamentação e liberalização financeira que caracterizou o período também gerou vulnerabilidades no sistema bancário, culminando na crise bancária de 1995. Com a estabilização inflacionária e a eliminação do ganho inflacionário com o “*floating*”, os bancos enfrentaram uma queda nas receitas e aumentaram suas provisões para créditos duvidosos. A exigência de reservas compulsórias, a inadimplência crescente e a concentração excessiva das carteiras de crédito contribuíram para a fragilização do setor, especialmente para os bancos menores, que dependiam fortemente de grandes clientes. A crise também foi exacerbada pela volatilidade macroeconômica global e pela liberalização financeira, fatores que afetaram mercados emergentes de maneira similar. Segundo estudos de Minsky (1995), a crise bancária global foi um reflexo das incertezas financeiras geradas pela desregulamentação e pela crescente especulação no mercado financeiro.

A crise bancária brasileira de 1995, que culminou em fusões e aquisições no setor financeiro, gerou um cenário turbulento, com a intervenção do Banco Central e o uso do PROER (Programa de Apoio à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional) como uma tentativa de estabilização. Embora o Banco Central tenha sido criticado por agir tarde e, muitas vezes, de maneira apressada, a adoção de medidas como a aceitação de créditos “podres” como garantia de empréstimos foi vista por alguns analistas como o “mal menor” diante da crise iminente de confiança no sistema bancário (Barros; Bogdanski; 1998).

A falta de transparência nos balanços, frequentemente “maquiados” por auditores independentes, contribuiu para a instabilidade, revelando a fragilidade do sistema financeiro, que estava em um processo de transição após a implementação do Plano Real e a adesão ao Acordo de Basileia.

Para tentar conter as instabilidades financeiras dos bancos, o Acordo de Basileia – que foi implementado no Brasil em 1994 – visava estabelecer requisitos mais rígidos para os bancos em termos de capital mínimo e estrutura de ativos. No entanto, muitos bancos brasileiros estavam fora dos limites estipulados, especialmente aqueles que operavam com grande alavancagem em busca de alta rentabilidade, mas com uma estrutura de capital frágil e dependente de recursos de curto prazo. Com a instabilidade do mercado e a elevada concentração de crédito, esses bancos tornaram-se vulneráveis a choques financeiros, como a fuga de depositantes e a desconfiança generalizada. A adesão ao Acordo exigiu uma reavaliação da forma como os bancos avaliavam o risco de crédito, fazendo com que passassem a securitizar os créditos, em vez de mantê-los em seus balanços (Sicsú, 2012). Isso representou uma mudança estrutural importante, na qual a desintermediação financeira ganhou espaço, e os bancos se tornaram, essencialmente, gestores de risco de crédito.

Entre 1994 e 1997, o Brasil experimentou uma série de falências e processos de intervenção bancária, com cerca de 25% dos bancos enfrentando alguma forma de ajuste. Isso resultou na venda de ativos, fusões e incorporações, com o Banco Central assumindo um papel ativo para evitar um colapso total. O sistema bancário, então, foi profundamente reestruturado, com a consolidação de instituições e a redução do número de bancos no país. A crise expôs a ineficiência dos bancos brasileiros, especialmente em relação ao *spread* creditício elevado e aos custos operacionais altos, que eram cerca do dobro em comparação com bancos internacionais. As fusões e aquisições se tornaram essenciais para alcançar uma economia de escala que pudesse melhorar a rentabilidade e reduzir os custos operacionais, mas o processo foi muitas vezes obstruído pela resistência de banqueiros e pela complexidade das negociações (Furtado, 2004).

Além disso, a desnacionalização do setor bancário brasileiro, que ocorreu principalmente nos anos 1990, foi marcada pela abertura do mercado financeiro à presença de bancos estrangeiros, rompendo com a política de “reserva de mercado” implementada durante o governo Vargas. Essa mudança refletiu a adesão do Brasil ao neoliberalismo e a crescente integração com a economia global, o que levou ao fortalecimento da concorrência no setor bancário. A entrada de bancos estrangeiros visava aumentar a competitividade, reduzir *spreads*

e taxas de juros, além de reestruturar o sistema financeiro nacional, especialmente por meio da compra de bancos em dificuldades e da privatização de instituições públicas.

A presença de bancos estrangeiros foi vista como benéfica pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE-MF), que argumentava que esses bancos poderiam fortalecer o sistema financeiro brasileiro, aumentar a capacidade do setor em absorver choques econômicos e estimular o investimento no país. No entanto, essa abertura também gerou resistências entre os bancos nacionais, como a FEBRABAN (Federação Brasileira de Bancos), que temia a especulação cambial e a perda de controle sobre o sistema financeiro, já que as decisões dos bancos estrangeiros seriam tomadas no exterior, sem considerar as necessidades locais. Além disso, os grandes bancos nacionais, como Itaú e Bradesco, passaram a se expandir por meio de aquisições para se proteger da concorrência externa (Vidotto, 2002).

Ademais, a privatização dos bancos estaduais, ao reduzir a intervenção do governo no sistema financeiro e permitir a entrada de bancos estrangeiros, aumentou a eficiência do setor, mas gerou críticas quanto à perda de capacidade do governo em implementar políticas públicas essenciais, especialmente para o desenvolvimento regional. Esse processo, por exemplo, afetou diretamente o FNO (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte) – elemento de pesquisa desta dissertação –, uma vez que a diminuição da presença de bancos públicos, que desempenhavam papel crucial no financiamento de projetos sociais e de infraestrutura, dificultou o acesso a recursos com condições favoráveis para a região Norte. A concentração bancária gerada pela privatização pode ter priorizado investimentos de curto prazo, em vez de apoiar o crescimento sustentável e a execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da região, afetando a eficácia do FNO.

Por outro lado, nos anos 2000, o Brasil passou por um período de crescimento moderado, com maior inclusão financeira e expansão do crédito, especialmente durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. No entanto, essa expansão gerou um aumento na inadimplência e no endividamento das famílias, enquanto a crise financeira global de 2008 trouxe novos desafios. Mesmo assim, o Brasil conseguiu mitigar os impactos graças à solidez do sistema bancário e à intervenção do governo, que garantiu a liquidez do mercado (Paula; Oreiro, 2023).

A partir de 2014, o Brasil enfrentou uma crise econômica, agravada pela instabilidade política e pelo aumento da taxa de juros. A recessão e a crescente dívida pública afetaram negativamente o sistema financeiro, que teve que lidar com alta volatilidade e uma elevação da inadimplência. Em resposta, o governo implementou reformas fiscais e políticas de austeridade,

enquanto o Banco Central adotava uma política monetária mais rigorosa para controlar a inflação (Paula; Oreiro, 2021).

Até 2023, o sistema financeiro brasileiro passou por uma digitalização ainda mais intensa, com o crescimento das *fintechs* e dos bancos digitais, o que tornou os serviços financeiros mais acessíveis e baratos para a população. No entanto, o Brasil ainda enfrenta desafios econômicos, como a alta inflação e as taxas de juros elevadas, que afetam o poder de compra e o crédito das famílias. O país segue em um processo de transição digital e busca aumentar a inclusão financeira, mas enfrenta a necessidade de lidar com o endividamento das famílias e com a instabilidade econômica em um cenário global incerto.

6 RESULTADOS EMPÍRICOS SOBRE O PROCESSO DECISÓRIO DO FNO: UMA ABORDAGEM QUANTITATIVA (2007-2016)

6.1 Uma avaliação crítico-descritiva das variáveis metodológicas da pesquisa

A Figura 25 mostra que os dados de 2007 a 2016 revelam uma trajetória de crescimento significativo nos investimentos voltados à agricultura familiar (AF) e aos demais setores rurais (DSR) por meio do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). Esse crescimento é refletido principalmente nos volumes do FNO Rural (R) e Não Rural (NR), que somados atingiram seus maiores valores em 2014, com um total superior a R\$ 2,5 bilhões. A partir de 2015, observa-se uma retração nesses valores, possivelmente em decorrência da crise econômica enfrentada pelo Brasil nesse período, o que pode ter limitado a capacidade de aplicação de recursos públicos. Ainda assim, os dados evidenciam o papel central do crédito rural na promoção da produção e na inclusão econômica de populações do interior da Região Norte.

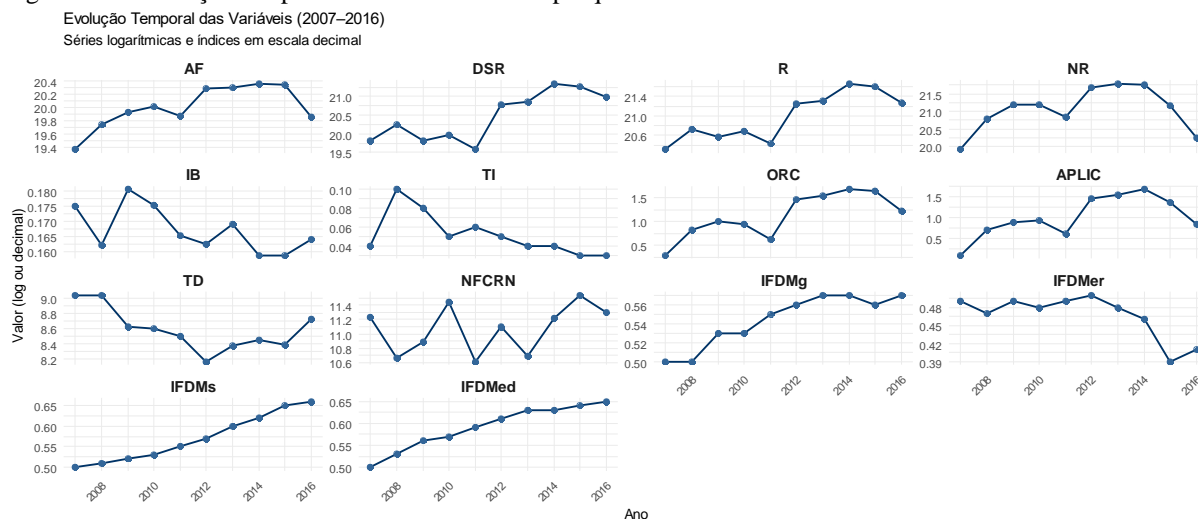
A evolução dos valores aplicados (*APLIC.*) com recursos do FNO mostra um crescimento contínuo até 2014, saindo de R\$ 1,1 bilhão em 2007 para R\$ 5,3 bilhões em 2014. Esse aumento demonstra o esforço do governo em fomentar o desenvolvimento regional por meio do financiamento de atividades produtivas. Contudo, a queda para R\$ 2,3 bilhões em 2016 reforça a ideia de retração econômica e priorização de recursos. Além disso, a Taxa de Inadimplência (*TI*), que variou entre 0,03 e 0,10, manteve-se relativamente controlada ao longo do período, o que indica uma gestão prudente do crédito, apesar da expansão dos valores financiados. O Índice de Basileia (*IB*), que mede a solvência das instituições financeiras, também se manteve estável, girando em torno de 0,16 a 0,18, sugerindo que os bancos responsáveis pelas operações mantiveram uma boa capacidade de absorção de riscos.

No que diz respeito ao meio ambiente, os dados da Taxa de Desmatamento (*TD*) e dos Números de Focos de Calor na região Norte (*NFCRN*) apontam para um cenário de oscilação, com avanços e retrocessos. A taxa de desmatamento apresentou uma tendência geral de queda, passando de 8.342 km² em 2007 para 4.397 km² em 2015, ainda que com picos intermediários como em 2008 e 2009. Já o número de focos de calor variou de forma mais irregular, com aumentos expressivos em anos como 2010 e 2015. Esse dado sugere que o desmatamento oficial pode não captar completamente outras formas de degradação ambiental, como queimadas. Assim, a expansão do crédito rural, se não acompanhada de mecanismos de fiscalização e incentivos à produção sustentável, pode gerar pressões ambientais preocupantes.

Do ponto de vista social e humano, os dados do IFDM (Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal) mostram melhorias graduais nas áreas de saúde (IFDM_s), educação (IFDM_{ed.}) e emprego e renda (IFDM_{er}). O IFDM Geral (IFDM_g) cresceu de 0,50 em 2007 para 0,57 em 2016, com destaque para os avanços no indicador de emprego e renda, que subiu de 0,49 para 0,66. A educação e a saúde também apresentaram elevações, embora mais tímidas, refletindo possivelmente os impactos das políticas públicas e do aumento de investimentos sociais no período anterior à crise. Esses dados indicam que, apesar das dificuldades econômicas enfrentadas principalmente após 2014, houve progressos estruturais que contribuiriam para melhorar a qualidade de vida na região.

Assim, os dados analisados evidenciam um ciclo de crescimento dos investimentos produtivos e sociais na Região Norte até 2014, seguido por uma retração nos dois anos subsequentes. O crédito do FNO se destacou como importante instrumento de desenvolvimento econômico, especialmente no meio rural, ao mesmo tempo em que os indicadores sociais evoluíram positivamente. Contudo, os dados ambientais levantam um alerta, mostrando que a expansão produtiva pode estar sendo acompanhada por impactos ecológicos negativos, como desmatamento e queimadas. Assim, reforça-se a importância de políticas integradas que aliem desenvolvimento econômico com sustentabilidade ambiental e inclusão social.

Figura 25 – Evolução temporal das 14 variáveis da pesquisa



Fonte: Elaboração própria do autor

Nota: valores não correspondentes aos índices estão expressos em milhões de reais nominais.

Com isso, torna-se necessário identificar as principais tendências destas variáveis por meio de mecanismos estatísticos e econométricos coerentes com o tratamento quantitativo

possível de ser aplicado sobre as variáveis numéricas apresentadas na Figura 22. Em face disso, então, usou-se nas subseções seguintes uma aplicação sistemática do PCA e da Matriz de Correlação.

6.2 PCA

A Análise de Componentes Principais (PCA) foi utilizada para identificar padrões e dimensões latentes entre variáveis relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico, uso de recursos públicos e impactos ambientais na região Norte do Brasil, no período de 2007 a 2016. A técnica permitiu sintetizar 14 variáveis — como taxa de desmatamento (TD), aplicação de recursos do FNO (APLIC.), indicadores do IFDM (Geral, Educação, Saúde e Emprego e Renda), número de focos de calor na região Norte (NFCRN), taxas de inadimplência (TI), entre outras — em componentes principais capazes de representar a maior parte da variabilidade dos dados originais com menos dimensões (Artes; Barroso, 2023).

Na preparação dos dados, a variável “ANO” foi excluída do conjunto de análise, uma vez que o PCA se concentra na relação entre variáveis e não entre períodos cronológicos (Artes; Barroso, 2023). Em seguida, as variáveis foram padronizadas, garantindo que diferenças de escala — como valores absolutos do orçamento ou proporções entre 0 e 1 dos índices Firjan — não influenciassem de maneira desigual os resultados da análise. Essa padronização foi essencial para assegurar que variáveis como o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que varia de 0 a 1, tivessem a mesma relevância no cálculo das componentes quanto variáveis como o número absoluto de focos de calor.

O PCA foi aplicado por meio da função *prcomp()* no *software R*. O resultado demonstrou que o primeiro componente principal (PC1) concentrou 71,73% da variância total dos dados, com desvio-padrão de 2,07. Isso sugere que a maior parte das variações observadas entre os anos está relacionada a uma combinação linear dominante de variáveis, indicando uma dimensão central explicativa dos fenômenos analisados — possivelmente conectada ao eixo de desenvolvimento socioeconômico.

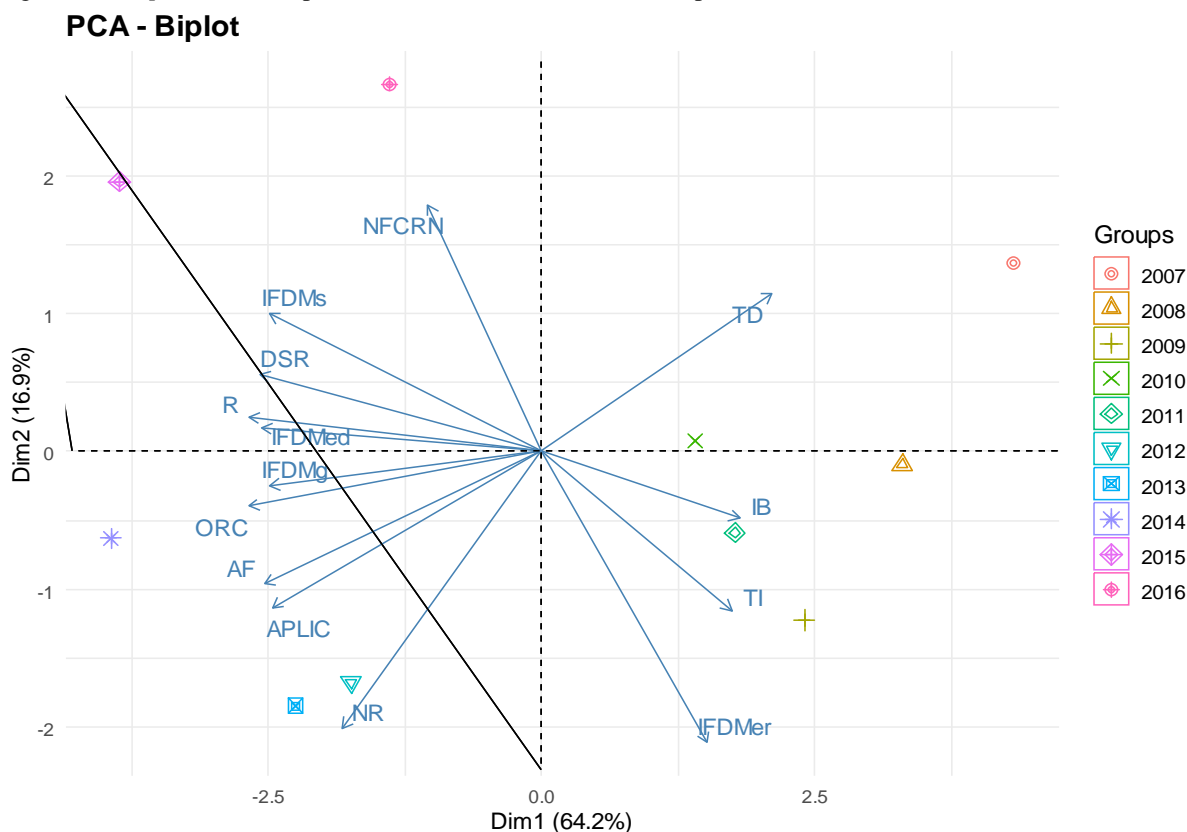
O segundo componente (PC2) apresentou desvio-padrão de 0,93 e explicou 14,39% da variância, elevando o total acumulado para 86,11% com apenas dois componentes. Essa combinação foi suficiente para representar com alto grau de fidelidade as variações nos dados, tornando possível analisar o comportamento das variáveis de forma mais clara e intuitiva em um espaço bidimensional, sem perda significativa de informação.

A interpretação dos componentes principais revelou que o primeiro eixo (PC1) está fortemente associado a variáveis que expressam capacidade institucional e desenvolvimento local, como os índices Firjan (IFDM_g, IFDM_s, IFDM_{ed}, IFDM_{er}), além de aspectos financeiros como o volume de aplicação do FNO e o orçamento (*ORÇ.*). Dessa forma, *PCI* pode ser interpretado como um eixo de desempenho institucional e financeiro regional, onde valores mais altos representam maior capacidade de gestão e desenvolvimento socioeconômico.

O segundo componente principal (*PC2*) apresentou forte associação com variáveis ligadas à pressão ambiental e à vulnerabilidade institucional, como a taxa de desmatamento (*TD*), o número de focos de calor (*NFCRN*) e a taxa de inadimplência (*TI*). Esta dimensão evidencia regiões em que o impacto ambiental é elevado e as instituições locais apresentam fragilidades na gestão de recursos e políticas públicas. Nesse contexto, o FNO (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte) surge como instrumento potencial para reverter esse cenário. No entanto, a persistência de altas taxas de desmatamento e inadimplência em áreas que recebem aportes do FNO podem indicar falhas na destinação ou fiscalização dos recursos, reforçando a necessidade de políticas de crédito mais integradas a critérios de sustentabilidade e controle ambiental.

Com os resultados do PCA, foi possível construir um *biplot* que ilustra a distribuição dos anos ao longo dos dois principais componentes. Observou-se, por exemplo, que anos com maior aplicação de recursos e melhores índices de desenvolvimento (como 2012 e 2013) se posicionaram em uma extremidade do eixo *PCI*, enquanto anos com maior desmatamento ou menor desempenho institucional (como 2007 e 2016) tenderam a se afastar desse centro de desenvolvimento, destacando tensões entre expansão econômica e sustentabilidade. Observe a Figura 26.

Figura 26 – *Biplot* do PCA aplicado às variáveis selecionadas do processo decisório do FNO



Fonte: Elaboração própria do autor

Diante disso, o PCA revelou-se uma ferramenta poderosa para identificar relações estruturais entre diferentes dimensões do desenvolvimento regional. Ao sintetizar variáveis ambientais, fiscais, creditícias e institucionais, a análise possibilitou uma compreensão mais ampla das dinâmicas territoriais e temporais na região Norte. O primeiro componente expressa um vetor de desenvolvimento institucional e investimento público, enquanto o segundo destaca a persistência de pressões ambientais e desafios de governança, oferecendo insights valiosos para formulação de políticas públicas integradas.

6.3 Matriz de correlação

Observa-se na Figura 27 que a correlação entre R (Rural) e IB (Índice de Basileia) é negativa e forte (-0,71), o que sugere que, quando os valores referentes ao setor rural aumentam, o índice de performance (IB) tende a diminuir. Isso pode indicar que o setor rural, apesar de representar um volume financeiro significativo, pode estar mais sujeito a riscos financeiros que afetam negativamente o desempenho do banco, possivelmente refletindo a volatilidade do mercado ou desafios econômicos específicos do setor.

Por outro lado, a correlação fraca e negativa entre NR (Não Rural) e IB (-0,24) sugere que a variação no volume financeiro do setor não rural não está fortemente ligada ao índice de *performance*. Isso indica que, embora o setor não rural possa impactar o risco do Banco da Amazônia S.A, outros fatores, como a gestão de crédito, a diversificação de investimentos e a estratégia de negócios, têm um papel mais significativo na determinação do desempenho financeiro.

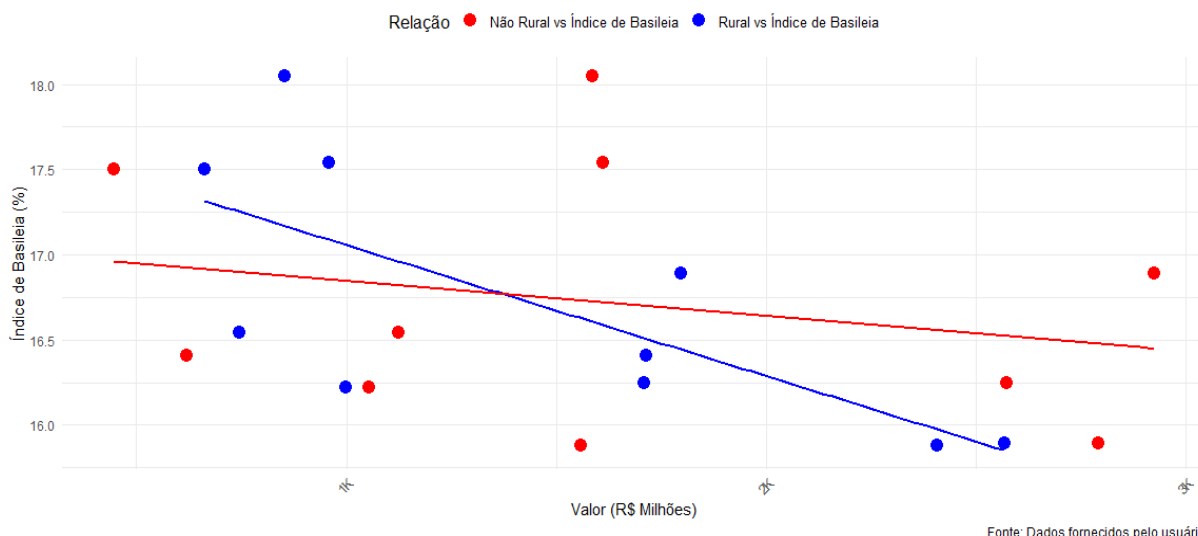
Esse comportamento implica que o Banco da Amazônia, ao priorizar a alocação de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) para o setor não rural, busca reduzir seu risco financeiro, favorecendo áreas que têm um impacto menos adverso no índice de Basileia, refletindo uma estratégia de mitigação de risco e manutenção de um desempenho financeiro estável.

Todavia, a alocação de recursos para mitigar o peso do risco na carteira de investimentos produtivos do FNO mostra-se uma estratégia que não encontra amparo na própria PRDA, pois o financiamento constitucional deve ter uma ação creditícia vinculada à superação da concentração do financiamento do investimento e à alta dinamicidade de inclusão socioprodutiva (TCU, 2021; Costa, 2000).

Além disso, conforme Simon (1995), as decisões são afetadas pela intuição. Diante disso, a correlação forte e negativa entre Rural e Índice de Basileia indica que o processo decisório do FNO para o setor rural tende a ter uma maior relação com os rigores financeiros do Índice de Basileia. Consequentemente, um maior Índice de Basileia pode prejudicar o financiamento das atividades rurais da região Norte.

Figura 27 – Correlações (Rural e Índice de Basileia e Não Rural e Índice de Basileia) – 2007-2026

Relação entre o Índice de Basileia e os Valores de Rural/Não Rural
 Análise da correlação entre os valores de Rural e Não Rural com o Índice de Basileia



Fonte: Dados fornecidos pelo usuário

Fonte: Elaboração própria do autor

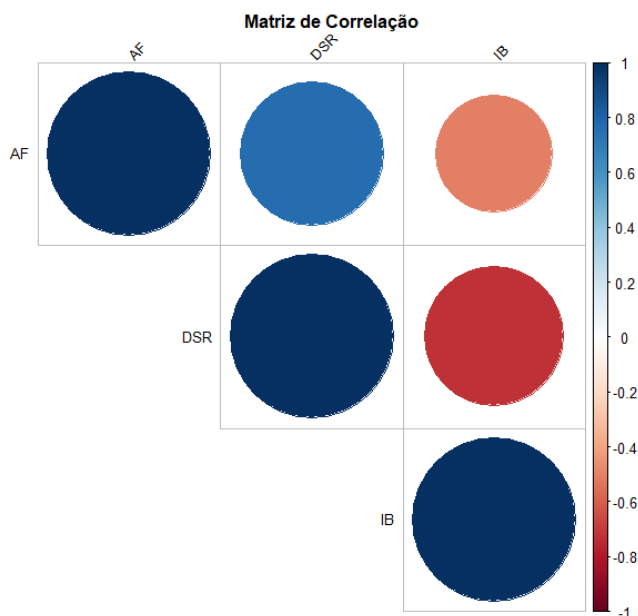
A Figura 28 revela que o dispêndio do FNO destinado à agricultura familiar (AF) apresenta uma correlação negativa mais fraca com o Índice de Basileia em comparação com as outras atividades rurais (DSR). Isso indica que, embora o financiamento da agricultura familiar esteja associado a um aumento no risco financeiro do banco, esse impacto é menos significativo do que o observado nas demais atividades rurais. Em outras palavras, o financiamento à agricultura familiar, apesar de representar um risco, tem uma relação mais amena com o desempenho do banco, sugerindo que, em termos de risco financeiro, ele gera menos pressão no Índice de Basileia do que os investimentos em outros setores rurais.

Percebe-se, então, que a menor correlação negativa do FNO voltado à agricultura familiar pode ser explicada pela própria coerência socioambiental desse sistema de produção com o bioma amazônico, pois ele adota práticas sustentáveis que reduzem o insucesso produtivo. Além disso, os sistemas produtivos familiares remontam ao século XVIII e mantêm uma capacidade de resiliência camponesa às intempéries do contexto amazônico de forma consolidada e historicamente robusta (Chayanov, 1923; Costa, 1995).

Com isso, observa-se que o FNO apresenta maior rigidez na concessão de crédito ao setor produtivo de baixa intensidade de capital ou com *performance* financeira altamente volátil do ponto de vista bancário. Consequentemente, a baixa correlação entre o FNO destinado à agricultura familiar e o Índice de Basileia encontra respaldo substancial na abordagem teórica de Studart (1995). Ou seja, o financiamento da agricultura familiar por meio do FNO é estruturado conforme as diretrizes legais da conformidade regulatória e da rigidez institucional

do sistema bancário, visando garantir um risco mínimo ou controlável para a concessão do crédito.

Figura 28 – Correlações (Agricultura Familiar e Índice de Basileia e Demais Setores Rurais e Índice de Basileia) – 2007-2016

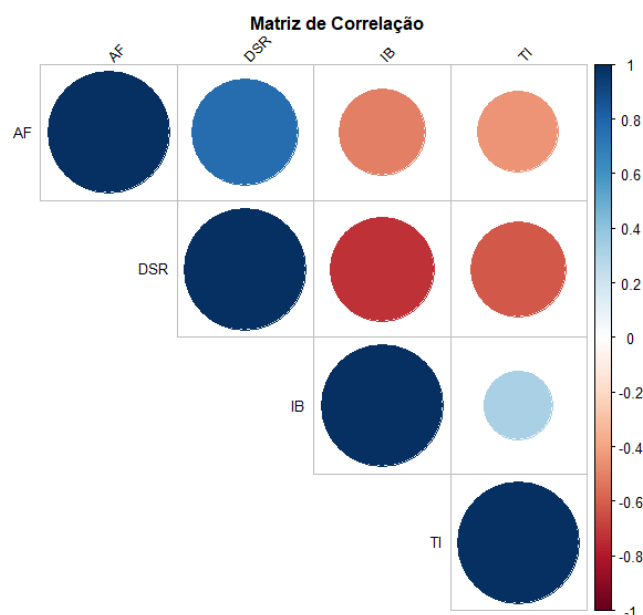


Fonte: Elaboração própria do autor

Doravante, ao se considerar a Taxa de Inadimplência (TI) do FNO, conclui-se que a agricultura familiar é menos penalizada pela avaliação do risco de crédito em comparação com os demais setores rurais (como o agronegócio, por exemplo). Vale ressaltar que uma maior inadimplência resulta em uma menor aplicação dos recursos do FNO na atividade econômica (conforme mostrado na Figura 29). Nesse sentido, o aumento da inadimplência em relação ao pagamento dos recursos do FNO tende a resultar em uma maior contenção do crédito rural para os demais setores rurais do que para as atividades rurais de cunho familiar.

Presume-se, também, que a maior relação inversamente proporcional entre a Taxa de Inadimplência (TI) e o DSR se explica pela quantidade de recursos que tais setores recebem do FNO. Logo, espera-se que aqueles que têm mais acesso ao Fundo também vejam a renovação ou nova contratação de recursos do FNO vinculada ao nível de inadimplência pretérita vigente (BASA, 2024). Assim, a TI não é uma variável capaz de elucidar, com eficiência analítica, a dinamicidade do FNO na agricultura familiar.

Figura 29 – Correlações (Agricultura Familiar e Taxa de Inadimplência e Demais Setores Rurais e Taxa de Inadimplência)



Fonte: Elaboração própria do autor

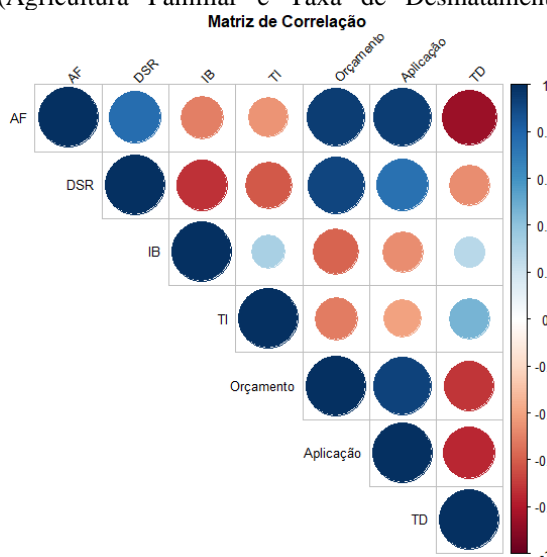
A Figura 30, aditivamente, denota uma importante correlação para o escopo de pesquisa desta dissertação, pois, com uma correlação negativa bastante forte entre a agricultura familiar e a taxa de desmatamento (TD), infere-se que um dispêndio do FNO para a agricultura não se traduz em uma relação proporcional ao crescimento anual do desmatamento na região Norte. Assim, é estratégico e vital um direcionamento mais efetivo do FNO para as práticas agrícolas sustentáveis e ancoradas à biodiversidade amazônica.

Dessarte, isso reforça a importância de alocar recursos do FNO para práticas agrícolas sustentáveis que respeitem a biodiversidade amazônica, garantindo um modelo econômico que promova a sustentabilidade e a preservação ambiental, ao mesmo tempo em que apoia a economia local e a reprodução das atividades familiares, como destacado por Costa (2016; 2019).

Vale ressaltar, também, que tanto o Índice de Basileia como a Taxa de Inadimplência apresentam uma correlação positiva com a TD. Logo, uma correlação positiva entre o Índice de Basileia, a Taxa de Inadimplência e o Desmatamento indica que o aumento do desmatamento afeta negativamente a saúde financeira da região e aumenta os riscos para as instituições financeiras. Para o FNO, isso significa que os recursos devem ser direcionados com mais eficácia para iniciativas sustentáveis, que não apenas ajudem a preservar o bioma amazônico, mas também promovam a estabilidade econômica, reduzindo o risco de inadimplência e a necessidade de elevados índices de Basileia.

Logo, a insuficiência na análise cadastral, aliada à falta de capacitação técnica e à defasagem tecnológica, tem resultando na concessão de financiamentos em desacordo com os parâmetros estabelecidos, particularmente no que concerne aos critérios ambientais e fundiários, o que amplifica o risco socioambiental e compromete a viabilidade do desenvolvimento sustentável da região (TCU, 2021). Esse cenário gera uma correlação positiva entre o Índice de Basileia, a Taxa de Inadimplência e o Desmatamento, indicando que o aumento do desmatamento prejudica a solvência financeira da região e eleva os riscos de crédito para as instituições financeiras.

Figura 30 – Correlações (Agricultura Familiar e Taxa de Desmatamento e IB e TD e TI e TD)



Fonte: Elaboração própria do autor

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a estrutura de governança do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e seus efeitos sobre os padrões de desembolso e o desenvolvimento socioeconômico e ambiental da região Norte do Brasil. A partir do estudo dos atores institucionais envolvidos, como o Banco da Amazônia (BASA), a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), o Banco Central, etc., foi possível identificar como a interação entre esses atores impacta diretamente os critérios de alocação de recursos e os resultados observados na região.

Um dos principais achados da pesquisa foi a constatação de que, apesar de o FNO ter sido idealizado com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, a sua efetividade está comprometida pela falta de uma gestão integrada e pela escassez de articulação entre as políticas públicas e os objetivos de desenvolvimento sustentável. A análise revelou que, em muitas ocasiões, os recursos do FNO são direcionados de maneira a favorecer áreas com maior dinamismo econômico, o que acaba por reforçar as disparidades intrarregionais e não atende adequadamente às necessidades das populações mais vulneráveis.

Além disso, a pesquisa mostrou que a governança do FNO ainda carece de mecanismos eficazes de monitoramento e avaliação dos seus impactos. A ausência de um sistema robusto de acompanhamento dos projetos financiados impede uma avaliação detalhada dos resultados a longo prazo, o que dificulta a formulação de políticas públicas mais eficazes e alinhadas com as necessidades reais da região. É fundamental que o FNO seja gerido de forma mais transparente e com a implementação de sistemas que permitam avaliar os resultados socioeconômicos e ambientais das ações financiadas.

Outro aspecto importante observado na pesquisa é a insuficiência de critérios ambientais nas decisões de alocação dos recursos. Apesar da importância da preservação ambiental para a região Norte, especialmente no que se refere à sustentabilidade da Amazônia, a gestão do FNO tem priorizado, em grande parte, aspectos econômicos, sem levar em conta as especificidades ambientais locais. Isso tem contribuído para um modelo de desenvolvimento que, muitas vezes, não consegue equilibrar o crescimento econômico com a conservação dos recursos naturais e a sustentabilidade a longo prazo.

A interação entre os diferentes atores institucionais, como o BASA, a SUDAM e o Banco Central, mostra que os processos decisórios no âmbito do FNO são permeados por conflitos distributivos, o que acaba afetando os critérios de alocação de recursos. A pesquisa revelou que a falta de uma coordenação eficiente entre essas instituições pode resultar em

decisões que privilegiam certos setores ou grupos de interesse, em detrimento de uma distribuição mais equitativa dos recursos. Portanto, uma revisão dos processos de governança é necessária para promover maior equidade na distribuição dos recursos do FNO.

A hipótese central de que a governança do FNO, com a participação de diversos atores institucionais, impacta diretamente os critérios de alocação de recursos e os resultados de desenvolvimento socioeconômico e ambiental na região Norte foi considerada parcialmente válida. A pesquisa comprovou que a estrutura de governança do FNO tem efeitos significativos sobre a distribuição dos recursos, mas também identificou limitações estruturais e de articulação entre as políticas públicas que comprometem a sua eficácia. A falta de uma integração mais eficaz entre os objetivos de desenvolvimento econômico e a sustentabilidade ambiental continua sendo um desafio a ser superado.

Além disso, a pesquisa revelou que a implementação dos Acordos de Basileia e das diretrizes do Conselho Monetário Nacional (CMN) nos processos de financiamento do FNO não tem sido suficiente para garantir que os projetos financiados considerem as questões ambientais de forma adequada. A adaptação das normas internacionais às particularidades da região Norte é um aspecto fundamental que precisa ser revisto para garantir um modelo de desenvolvimento sustentável, alinhado às necessidades locais e à preservação dos recursos naturais da Amazônia.

Para que o FNO se torne uma ferramenta mais eficaz de promoção do desenvolvimento na região Norte, é imprescindível que se repense a sua estrutura de governança. A gestão do fundo deve ser mais inclusiva e transparente, com uma maior participação das comunidades locais e das entidades que atuam na preservação ambiental. Além disso, é necessário um aprimoramento nas estratégias de monitoramento e avaliação, de modo a permitir um acompanhamento mais preciso dos resultados dos financiamentos e sua relação com o desenvolvimento regional.

Novos estudos são essenciais para aprofundar a compreensão sobre as dinâmicas de governança do FNO, especialmente no que se refere às interações entre os diferentes atores envolvidos e como essas relações afetam a alocação de recursos. A pesquisa sugere que o impacto do FNO sobre o desenvolvimento socioeconômico e ambiental precisa ser analisado de forma mais integrada, considerando tanto os aspectos econômicos quanto as questões sociais e ambientais que afetam a região Norte. A produção de estudos que abordem a eficácia das políticas públicas voltadas para o financiamento da região pode fornecer subsídios importantes para a melhoria da gestão dos recursos públicos.

Por fim, os resultados desta pesquisa contribuem para o debate acadêmico e político sobre a necessidade de aprimorar a gestão pública na região Norte do Brasil. A criação de políticas públicas mais eficazes e estruturadas é essencial para promover um desenvolvimento mais equitativo e sustentável, capaz de reduzir as desigualdades regionais e garantir a preservação dos recursos naturais da Amazônia. O FNO tem o potencial de ser um instrumento transformador, mas é necessário que sua gestão seja aprimorada para que ele cumpra efetivamente sua missão de promover o desenvolvimento econômico e social de forma equilibrada com a preservação ambiental.

Em suma, a pesquisa destacou a importância de se repensar a governança do FNO, com o objetivo de torná-lo uma ferramenta mais eficaz no combate às desigualdades regionais e na promoção do desenvolvimento sustentável. A região Norte do Brasil, com seus desafios socioeconômicos e ambientais, exige uma gestão mais eficiente dos recursos públicos e uma maior articulação entre as diversas políticas públicas. Para isso, é essencial que se busque um modelo de desenvolvimento que considere as especificidades locais, promova a inclusão social e a justiça distributiva, e, ao mesmo tempo, preserve o vasto patrimônio ambiental da Amazônia.

REFERÊNCIAS

- ALÉM, A. C. D. de; GIAMBIAGI, F. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 5. ed., rev. atual. [Rio de Janeiro]: Elsevier, [2016]. 539 p. ISBN 9788535284379.
- ALENCASTRO, L. F. **O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- ALMEIDA JÚNIOR, M. F.; RESENDE, G. M.; SILVA, A. Distribuição espacial dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste. **Revista de economia**, v. 2, ano 31, p. 115-137, 2007.
- ALVES FILHO, A. dos S.; SOUZA JÚNIOR, J. A. de; BEZERRA NETO, J. M. de. **Pontos de História da Amazônia**. 3. ed. Ver. Ampliada – Belém: Paka-Tatu, 2001.
- ALVES, A. M.; ROCHA NETO; J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.
- AMADO, Adriana Maria. Limites monetários ao crescimento: Keynes e a não neutralidade da moeda. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 44–82, 2000.
- AMIN, M. M.. A Amazônia na geopolítica mundial dos recursos estratégicos do Século XXI. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 107, p. 33, 2015.
- ARTES, Rinaldo; BARROSO, Lúcia Pereira. **Métodos multivariados de análise estatística**. São Paulo: Blucher, 2023.
- ATLAS do desenvolvimento humano. 2018. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/>
Acesso em: 04 dez. de 2024.
- BACELAR, T. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, n. 2, p. 144-161, 1999.
- BARROS, J. R. M; LOYOLA, G. J. L; BOGDANSKI, J. **Reestruturação do sistema financeiro no Brasil**. Jan., 1998.
- BARROS, J. R. Mendonça de; ALMEIDA Jr., M. F. **Análise do ajuste do sistema financeiro no Brasil**. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, abr., 1997.
- BASA. **O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e a estrutura da economia regional: uma análise de equilíbrio geral**. Belém: BASA, 2013a. p. 1-141. (Série de Estudos e Impactos do FNO, 4)
- BASA. **Plano de Aplicação de Recursos Financeiros do FNO no exercício financeiro de 2018**. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/component/edocman/plano-global-aplicacao-recursos-2018/download?Itemid=>. Acesso em: 17 fev. 2024.
- BASA. **Relatório de Resultados e Impactos do FNO no exercício financeiro de 2023**. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/component/edocman/relatorio-de-resultados-e-impactos-fno-2023-2/viewdocument/8571>. Acesso em: 03 fev. 2024.

BASA. **Relatório de Resultados e Impactos do FNO no exercício financeiro de 2020**. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/component/edocman/fno-relatorio-atividades-2020-2/viewdocument/3878>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BASA. **Relatório de Resultados e Impactos do FNO no exercício financeiro de 2019**. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/component/edocman/relatorio-atividades-fno-exercicio-2019/viewdocument/3181>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BASA. **Relatório de Resultados e Impactos do FNO no exercício financeiro de 2018**. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/component/edocman/relatorio-fno-exercicio-de-2018v2/viewdocument/1881>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BAZERMAN, M. **Judgment in managerial decision making**. 3. ed. New York: Wiley, 1994.

BAZERMAN, M. **Judgment in managerial decision making**. 3. ed. New York: Wiley, 1994.

BRAGA, M. J. *et al.* **Avaliação de impactos do FNO sobre emprego e salários: período 2000-2010 - Produto 4**. Belém: [s.n.], 2012.

BRANDÃO, C. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. *In*: ALMEIDA, A. W. (ed.). **Capitalismo globalizado e recursos territoriais**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010. p. 39-69.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **20 anos de fundos constitucionais de financiamento (FCO-FNE-FNO): desempenho operacional**. Brasília: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional/MI, 2008. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSE/fundosregionais/incentivosfiscais/publicacoes/Desempenho-Operacional-1989-2008-ltima-Verso.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2021.

BRASIL. Política nacional de desenvolvimento regional. **Edições Câmara**, v. 374, p. 162. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1861>. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 141/2021 – Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Processo nº 022.621/2020-2. Sessão de 27 jan. 2021. Banco da Amazônia S.A. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. Interpretações sobre o Brasil. *In*: LOUREIRO, Maria Rita (org.). **50 anos de ciência econômica no Brasil**. São Paulo/Petrópolis: Fipe/Vozes, 1997a.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. Interpretações sobre o Brasil. *In*: LOUREIRO, Maria Rita (org.). **50 anos de ciência econômica no Brasil**. São Paulo/Petrópolis: Fipe/Vozes, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismo de controle**. Barcelona, 1997b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CAMPOS, I; CASTRO, E.; Formação socioeconômica e desenvolvimento regional na

Amazônia. *In*: CASTRO, Edna Ramos de; CAMPOS, Índio (org.). **Formação socioeconômica da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015. (Coleção Formação Regional da Amazônia, v. 2).

CARGNIN, A. P. **Política de Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul**: vestígios, marcas e repercussões territoriais. Brasília: MIDR, 2015.

CARNEIRO, Ricardo. Crise, ajustamento e estagnação. **Economia e Sociedade**, n. 2, Instituto de Economia da Unicamp, 1993.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Unesp, 2002.

CARVALHO, D. F. **Globalização financeira e Amazônia nos anos 90**. Belém: Centro Socioeconômico/UFPA, 2006.

CARVALHO, David Ferreira. Financiamento dos investimentos regionais do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e seus impactos financeiros e econômicos na indústria da região Norte. *In*: SANTANA, Antônio Cordeiro de (org.). **O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte e o desenvolvimento da Amazônia**. Belém: BASA/ M & S editora, 2002.

CARVALHO, Fernando José Cardim de. Moeda, produção e acumulação: uma perspectiva pós-keynesiana. *In*: SILVA, Maria Luiza F. da (org.). **Moedas e produção**: teorias comparadas. Brasília: Ed. UnB, 1992b.

CARVALHO, Fernando José Cardim de. **Mr Keynes and the post keynesians**: principles of macroeconomics for a monetary production economy. Londres: Edward Elgar, 1992a.

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

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

CASTRO, E.; FIGUEIREDO, S. L.; RIVERO, S. L. de M.; ALMEIDA, O. T. de. **Pensamento**

CASTRO, Edna Ramos de. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-américa. **Revista Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, 2012.

CHAYANOV, A. **Die lehre von der bäuerlichen wirtschaft**: versuch einer theorie der familienwirtschaft im landbau. Berlim: Paul Parey, 1923.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

COASE, R. The new institutional economics. **The American Economic Review**, v. 88, n. 2, p.72-74, mai. 1998.

COMMONS, J. R. **Institutional economics**: its place in political economy. Madison: University of Wisconsin Press, 1934.

COMMONS, J. R. **Institutional economics**: its place in political economy. Madison: University of Wisconsin Press, 1934. p. 34.

CORRÊA, R. R. Banco da Amazônia: governança corporativa em várias dimensões. **Cadernos CEPEC**, v. 1, n. 7-12, 2012.

CORRÊA, Roberto R. Banco da Amazônia: seis décadas de mudança institucional. *In*: MENDES, A. D. (org.). **Amazônia**: terra e civilização – uma trajetória de 60 anos. Belém: Banco da Amazônia, 2004. p. 553–615.

COSTA, F. A. Agricultura familiar em transformação: o caso de Capitão Poço e suas implicações para a política e planejamento. **Papers do NAEA (UFPA)**, NAEA, v. 49, p. 1-35, 1995.

COSTA, F. A. Camponeses e Grande Empresa na Amazônia dos Anos Vinte. **Revista Eletrônica Documento/Monumento**, v. 19, p. 10, 2016.

COSTA, F. A. Contexto de atuação, impactos e efeitos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte na agropecuária paraense. **Papers do NAEA (UFPA)**, v. 6, p. 1, 2000.

COSTA, F. A. Cultura, Economia e Território na Amazônia. *In*: COSTA, Francisco de Assis (org.). **Economias locais baseadas em cultura na Amazônia**: o círio de Nazaré de Belém e o festival de Parintins. 1. ed. Belém: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2013.

COSTA, F. A. Dinâmica agrária na Amazônia, situação reprodutiva e pobreza: uma contextualização estrutural. **Papers do NAEA (UFPA)**, v. 28, p. 11-70-70, 2019.

COSTA, F. A. **Economia camponesa nas fronteiras do capitalismo**: teoria e prática nos EUA e na Amazônia brasileira. Belém-PA: NAEA, 2012.

COSTA, F. A. O Planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia: pressupostos conceituais para uma nova institucionalidade. **Amazônia – Ciência & Desenvolvimento**, Belém, v. 1, n. 1, p. 181-196, 2005.

COSTA, F. A. Os Camponeses e o bioma amazônico: economia, territorialidade e políticas públicas. *In*: CARLOS, Miranda; GUIMARÃES, Ivanilson (org.). **Agricultura Familiar**: ruralidade, território e política pública. 1. ed. Brasília: IICA, 2015, v. 23, p. 93-99.

COSTA, F. A. Políticas públicas e dinâmica agrária na Amazônia: dos incentivos fiscais ao FNO. *In*: TURA, L. R.; COSTA, F. A. **Campesinato e estado na Amazônia: impactos do FNO no Pará**. Brasília, DF: FASE, 2000. p. 63-106.

COSTA, F. A. Questão agrária e macropolíticas na Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 53, n.19, p. 1-26, 2005.

COSTA, F. de A. Economia camponesa referida ao bioma da Amazônia: atores, territórios e atributos. **Papers do NAEA (UFPA)**, v. 29, p. 146-169, 2020.

COSTA, Francisco de Assis. O desenvolvimento agrícola nos anos 80 no estado do Pará e suas fontes de financiamento. **Cadernos do NAEA**, Belém - Pará - NAEA, v. 11, n.1, p. 127-145, 1993.

CRAVO, T.; RESENDE, G. M.; CARVALHO, A. The impact of brazilian regional development funds on regional economic growth: a spatial panel approach. *In*: ERSACONGRESS, 54th, 2014, Saint Petersburg, Rússia. **Anais [...]**. Saint Petersburg: Ago., 2014. crítico sobre a Amazônia e o debate sobre desenvolvimento. **Papers do NAEA**, v. 379, jan. 2018. Disponível em: <http://www.naea.ufpa.br/naea/novosite/paper/457>. Acesso em: 18 jan. 2019.

DAVIDSON, P. **International money and the real world**. London, Macmillan, 1992.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 37. ed., revista e atualizada. São Paulo: Forense, 2024. xxxiv, 1002 p. ISBN 978-65-5964-943-3.

DINIZ, C. C. A busca de um projeto de nação: o papel do território e das políticas regional e urbana. **Revista ANPEC**, v. 7, p. 1-18, 2007.

FERNANDES, D. A.; SANTOS, V. B.; SILVA, H. Cultura e desenvolvimento na Amazônia: reflexões sobre a contribuição de Celso Furtado. *In*: QUINTELA, Adroaldo; GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira; BOLAÑO, César; PATRÍCIO, Inês; MANZANO, Marcelo;

MACEDO, Mariano de Matos; LE COCQ, Nelson (org.). **Celso Furtado: os combates de um economista**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2020, v. 1, p. 285-302.

FIORI, José Luís da Costa. **O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: Eduerj, 1995.

FIORI, José Luís. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. **Revista de economia política**, v. 12, n. 1, São Paulo, 1992.

FREITAS, M. C. P. **Bancos brasileiros no exterior: expansão, crise e ajustamento**. Dissertação (Mestrado), Campinas: Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 1989.

FUNARBE – FUNDAÇÃO ARTHUR BERNARDES. **Avaliação dos impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) como indutor do desenvolvimento regional: produto 3 parte 1 – modelos de insumo produto e equilíbrio geral**. Viçosa: Funarbe, 2012a.

FUNARBE – FUNDAÇÃO ARTHUR BERNARDES. **Avaliação dos impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) como indutor do desenvolvimento regional: produto 3 parte 2 – modelagem econométrica**. Viçosa: Funarbe, 2012b.

FUNARBE – FUNDAÇÃO ARTHUR BERNARDES. **Avaliação dos impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) como indutor do desenvolvimento regional: produto 5 – modernização da agropecuária e produtividade dos fatores de produção na região Norte.** Viçosa: Funarbe, 2012c.

FUNARBE – FUNDAÇÃO ARTHUR BERNARDES. **Efeitos do FNO no desenvolvimento econômico da região Norte: análise de eficácia – produto 6.** Viçosa: Funarbe, 2012d.

FURTADO, C. A superação do subdesenvolvimento. **Economia & Sociedade**, Campinas, n. 3, p. 37-42, 1994.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2004.

GARZON, L. F. N. Financiamento público ao desenvolvimento: enclave político e enclaves econômicos. *In*: ALMEIDA, A. W. (ed.). **Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Lamparina. Rio de Janeiro, 2010. p. 71-100.

GASQUES, J.G., YOKOMIZO, C. Avaliação dos Incentivos Fiscais na Amazônia. *In*: DELGADO, G.C., VILLAVÉRDE, C.M. (orgs.). **Agricultura e políticas públicas.** Brasília: IPEA, 1990.

GASQUES, J.G.; VILLAVÉRDE, C.M. Recursos para a agricultura e orientação dos gastos públicos. *In*: IPEA – **Perspectivas da Economia Brasileira.** Brasília: IPEA, 1992.

GOLDENSTEIN, Lúcia. **Repensando a dependência.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GUMIERO, R. G. O FNO na região amazônica de Carajás: aprofundando o caráter primário e deletério da economia regional. **Novos cadernos NAEA**, v. 25, p. 307-331, 2022.

HAAS, P. M. 1992. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n.1, p. 1-35.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1958.

HIRSCHMAN, Albert O. **The strategy of economic development.** 1958.

HODGSON, G. **What are Institutions?** **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, 2006.

HUNT, E. K. **História do Pensamento Econômico: uma perspectiva crítica.** Tradução de José Ricardo Brandão Azevedo e Maria José Cyhlar Monteiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

INPE. Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite – PRODES. Belém: 2019. Disponível em:
<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/map/deforestation?hl=pt-br>. Acesso em: 04 fev. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMIA APLICADA – IPEA. **Acesso aos fundos regionais e incentivos fiscais**: Avaliação qualitativa de ofertantes, demandantes e atores locais. Brasília: IPEA, 2015. (Relatório de Pesquisa).

KASZNAR, Istvan. **Gestão financeira no setor público**. Rio de Janeiro: FGV, 2014. (Práticas de gestão. Série Gestão Pública).

KASZNAR, Istvan. **Gestão financeira no setor público**. Rio de Janeiro: FGV, 2014. p. 5. (Práticas de gestão. Série Gestão Pública).

KEYNES, J. M. **The General Theory and After**: defense and development (CWJMK, v. XIV). London: Cambridge University Press, 1973.

KEYNES, John M. A teoria ex ante da taxa de juros. *In*: **Clássicos da literatura econômica**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988c

KEYNES, John M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1988a

KEYNES, John M. Teorias alternativas da taxa de juros. *In*: **Clássicos da literatura econômica**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988b

KITAGAWA, K. An analysis of j.r. commons's changing views on the role of sovereignty in the political economy. **Kyoto Economic Review**, [S.l.], v. 84, n. 1-2, p. 11- 16, 2015.

LIRA, Sérgio B. **Morte e ressurreição da SUDAM**: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional da Amazônia.2005. Tese de doutorado – NAEA/UFPA, Belém, 2005.

LÓPEZ, F. S. **Estilo brasileiro de desenvolvimento amazônico**. 1982. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém.

MACEDO, F. C.; MATTOS, E. N. Avaliação do FNE no desenvolvimento regional baiano no pós-real. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 16, p. 621-633, 2007.

MACEDO, F. C.; MATTOS, E. N. O papel dos fundos constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional brasileiro. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 355-384, 2008.

MACEDO, F.; PIRES, M.; SAMPAIO, D. 25 años del Fondo Constitucional de Financiamiento en Brasil: avances y desafíos en perspectiva del PNDR. **EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales**, v. 43, n. 129, p. 257-277, 2017.

MARQUES, G. de S. **Amazônia**: Riqueza, degradação e saque. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

MARQUES, G. de S. **Estado e desenvolvimento na Amazônia**: inclusão amazônica na reprodução capitalista brasileira. Tese (Doutorado) – UFRRJ, 2007.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1995.

MIDR – Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Relatório de desempenho operacional**: fundos constitucionais de financiamento – 20 anos. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional: Brasília, DF, 2009.

MINSKY, Hyman P. Financial Factors in the Economics of Capitalism. **Paper 64**, 1995.

MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. D. O.; SEVERIAN, D. **Perfil e dinâmica das desigualdades regionais do Brasil em territórios industriais relevantes**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

MONTEIRO, Jefferson de Abreu. **Open banking**: uma análise do modelo de sistema financeiro aberto à luz das teorias de Thorstein Veblen, John R. Commons e John M. Keynes. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2021.

MOURÃO, K. A da C. **A Gestão do FNO e sua efetividade para o desenvolvimento econômico e social da região Norte (2007 -2016)**. 2020. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade da Amazônia.

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/rais/rais-2023>. Acesso em: 04 fev. 2024.

NEPSTAD, D. C.; STICKLER, C. M.; ALMEIDA, O. T. Globalização das Indústrias de Soja e de Gado na Amazônia: Oportunidades para Conservação. *In*: RIVERO, S.; JAYME JÚNIOR, F. G. (org.). **As Amazônias do Século XXI**. Belém: Ed. da UFPA, 2008. p. 52.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. Institutions and economic theory. **American Economist**, v. 36, n. 1, 1992.

NURKSE, R. **Problems of capital formation in underdeveloped countries**. New York: Oxford University Press, 1968.

OLIVEIRA, Guilherme Rezende; LI, Denise Leyi. **Fundos Constitucionais de financiamento**: mudanças recentes e desafios. IPEA, 2018.

OLIVEIRA, H. C.; DOMINGUES, E. P. Considerações sobre o impacto dos fundos constitucionais de financiamento do Norte e do Centro-Oeste na redução da desigualdade regional no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33., 2005, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais [...]**. Natal, 2005.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

OREIRO, José Luís da Costa.; PAULA, Luiz Fernando Rodrigues de. **Macroeconomia da Estagnação Brasileira**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

PAULA, João Antônio de. Amazônia: fronteira e acumulação de capital. *In*: RIVERO, S; JAYME JR., F. G. (orgs.) **As Amazônias do século XXI**. Belém: EDUFPA, 2008.

PAULA, Luiz Fernando de; OREIRO, José Luís da Costa (org.). **Sistema financeiro: uma análise do setor bancário brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2007.

PAULA, Luiz Fernando de; OREIRO, José Luís da Costa; BASILIO, Flávio A. C. Estrutura do setor bancário e o ciclo recente de expansão do crédito: o papel dos bancos públicos federais. **Nova econ. [online]**. vol.23, n.3, 2013.

PERROUX, F. **Note sur la notion de pôle de croissance**. *Economie appliquée*, 1955. (Tradução com permissão da Revista Brasileira de Estudos Políticos).

PORTUGAL, R. Política regional para além do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO): os 5% de Roraima. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 4, p. 53-74, 2017.

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

RESENDE, G.; CRAVO, T.; PIRES, M. **Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) entre 2004 e 2010**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1969).

RESENDE, G.; SILVA, D. da; SILVA FILHO, L. da. **Avaliação dos efeitos econômicos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste: uma análise por tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional entre 1999 e 2011**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2145).

RESENDE, Marco Flávio da Cunha. O circuito *finance*-investimento-poupança-*funding* em economias abertas. **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 1, p. 136–154, 2008.

RODRÍGUEZ, O. **Teoria do Subdesenvolvimento da Cepal**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problems of industrialization of Eastern and SouthEastern Europe. **The Economic Journal, St. andrews**, v. 53, n. 2, p. 202-11, 1943.

SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. *In*: BURSZTYN, M. **Para Pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 29-56.

SALOMÃO, I.C. Do estrangulamento externo à moratória: a negociação brasileira com o FMI no Governo Figueiredo (1979-1985). **Revista de Economia Contemporânea (impresso)**, v. 20, p. 5-27, 2016.

SAMPAIO, L.C.T. **Fundo Constitucional de Financiamento do Norte, sua gestão e estruturação administrativa**. 2019. Dissertação (Mestrado Executivo em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro.

SANTOS, V. B. Desigualdades Regionais e Dinâmicas Territoriais na Amazônia Paraense. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO (ANPUR)*, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

SICISÚ, João. **Economia monetária**. Elsevier, 2012.

SILVA, Suely Araújo. A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI. **Texto para Discussão IPEA**, n. 2150, nov. 2015.

SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 69, n. 1, p. 99–118, 1955.

SOUZA, Márcio. **História da Amazônia**: do período pré-colombiano aos desafios do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2019.

SOUZA, N. de J. de. **Desenvolvimento econômico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

STASSART, Joachim; TORSIANO, Richard; CARDOSO, Dário; COLLAÇO, Flávia M. de A. **Governança fundiária frágil, fraude e corrupção**: um terreno fértil para a grilagem de terras. *Transparência Internacional*, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/45bbPbn>. Acesso em: 10 abr. 2025.

STUDART, Rogério. **Investment finance in economic development**. New York: Routledge, 1995.

STUDART, Rogério. **Investment finance in economic development**. New York: Routledge, 1995. p. 64.

SUDAM. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) 2016-2019**.

Disponível: <http://antigo.sudam.gov.br/conteudo/menus/retratil/planos desenvolvimento/prda/arquivos/prda-2016-2019-versao-final-22-03-2018.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2024.

SUDAM. **Relatório de Avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte: 2006-2014**. Belém, 2017.

THOMPSON, N. **Communication and language**: a handbook of theory and practice. London: Palgrave MacMillan, 2003.

VEBLEN, T. **A teoria da classe ociosa**: um estudo econômico das instituições. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Data do original: 1912.

VERGOLINO-HENRI, Anaíza. História comum, tempos diferentes. *In: D'INCAO*, Maria Angela; SILVEIRA, Isolda Maciel da (orgs.). **A Amazônia e a crise da modernização**.

Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1994.

VIDOTTO, Carlos Augusto. **O sistema financeiro brasileiro nos anos 90**: um balanço das mudanças estruturais. Campinas, Tese de Doutorado pelo IE-UNICAMP, 2002.

VIEIRA, D.J. A guerra fiscal no Brasil: Caracterização e análise das disputas interestaduais por investimentos em período recente a partir das experiências de MG, BA, PR, PE e RJ. *In*:

MONTEIRO NETO, A. (org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: Capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: IPEA, 2014. p. 145-179.

WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism**: firms, markets and relational contracting. New York: The Free Press, 1985.