

DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA: A CONFORMIDADE DOS INSTRUMENTOS DA SUDAM COM O PLANEJAMENTO REGIONAL¹

Reverson Soares Lima Filho²

Evellyn Aragão Monteiro³

Lucas Gabriel dos Reis Martins⁴

Rodrigo Portugal⁵

A Amazônia enfrenta desafios históricos ainda atuais, buscando um desenvolvimento que respeite suas especificidades sociais, econômicas e ambientais. A Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), uma das principais instituições voltadas ao desenvolvimento regional, atua nesse processo por meio do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e dos incentivos fiscais administrados pela autarquia. Este artigo analisa como esses instrumentos de desenvolvimento se articulam com o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e com o Plano de Recuperação Verde (PRV), este último elaborado pelo Consórcio da Amazônia Legal. A pesquisa utilizou a abordagem histórico-institucional como metodologia, com base em revisão bibliográfica, análise de normativos e relatórios oficiais, bem como suporte teórico na bibliografia especializada. Os resultados indicam avanços, mas também lacunas no alinhamento com os objetivos do planejamento, especialmente em temas como sustentabilidade e inovação. Persistem distâncias entre planejamento e execução, reforçando a necessidade de maior coordenação institucional para promover um desenvolvimento mais justo e sustentável na região.

Palavras-chave: Amazônia; Sudam; desenvolvimento regional; instrumentos de desenvolvimento; planejamento.

AMAZON DEVELOPMENT: THE CONFORMITY OF SUDAM'S INSTRUMENTS WITH REGIONAL PLANNING

The Amazon faces ongoing historical challenges in its pursuit of a development path that respects its social, economic, and environmental specificities. The Superintendency for the Development of the Amazon (Sudam), one of the main institutions focused on regional development, plays a key role in this process through the Amazon Development Fund (FDA), the Constitutional Financing Fund for the North (FNO), and the tax incentives managed by the agency. This article analyzes how these development instruments align with the Regional Development Plan for the Amazon (PRDA), the National Policy for Regional Development (PNDR), and the Green Recovery Plan (PRV), the latter developed by the Legal Amazon Consortium. The research adopted a historical-institutional approach

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ppp70art8>.

2. Graduando em Economia na Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: reversondoto@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6061015923297393>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-4569-9940>.

3. Graduanda em Economia na UFPA. E-mail: evellynaragao58@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1703926731244551>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-1940-4704>.

4. Graduando em Economia na UFPA. E-mail: lucasmarts16@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8608220375411368>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-2610-4290?lang=en>.

5. Economista no Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). E-mail: rodrigo.portugal88@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0622746272130255>. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-9423-6959>.

as its methodology, based on a literature review, analysis of regulations and official reports, and theoretical support from specialized bibliography. The results show progress, but also gaps in the alignment between the instruments and the planning objectives, especially regarding sustainability and innovation. Discrepancies between planning and execution persist, highlighting the need to strengthen institutional coordination to foster a fairer and more sustainable development in the region.

Keywords: Amazon; Sudam; regional development; development instruments; planning.

DESARROLLO DE LA AMAZONIA: LA CONFORMIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE SUDAM CON LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

La Amazonía enfrenta desafíos históricos aún vigentes, buscando un desarrollo que respete sus especificidades sociales, económicas y ambientales. La Superintendencia de Desarrollo de la Amazonía (Sudam), una de las principales instituciones orientadas al desarrollo regional, actúa en este proceso a través del Fondo de Desarrollo de la Amazonía (FDA), del Fondo Constitucional de Financiamiento del Norte (FNO) y de los incentivos fiscales administrados por la autarquía. El artículo analiza cómo estos instrumentos de desarrollo se articulan con el Plan Regional de Desarrollo de la Amazonía (PRDA), con la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) y con el Plan de Recuperación Verde (PRV), este último elaborado por el Consorcio de la Amazonía Legal. La investigación adoptó el enfoque histórico-institucional como metodología, con base en revisión bibliográfica, análisis de normativas e informes oficiales, además del respaldo teórico de la bibliografía especializada. Los resultados indican avances, pero también brechas en el alineamiento con los objetivos de la planificación, especialmente en temas como sostenibilidad e innovación. Persisten distancias entre la planificación y la ejecución, lo que refuerza la necesidad de una mayor coordinación institucional para promover un desarrollo más justo y sostenible en la región.

Palabras clave: Amazonía; Sudam; desarrollo regional; instrumentos de desarrollo; planificación.

JEL: O10; Q56; R58.

1 INTRODUÇÃO

A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) é uma instituição tradicional e estratégica dentro da estrutura do Estado brasileiro, cuja função central é formular e apoiar políticas públicas voltadas à redução das desigualdades regionais que historicamente marcaram a Amazônia Legal em relação ao restante do território nacional.⁶

Criada no bojo de uma longa trajetória de iniciativas de valorização da região, a Sudam tem suas origens na Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), instituída em 1953, como resposta a uma crescente preocupação geopolítica, econômica e social com a integração e a ocupação da vasta região amazônica, em especial após a contínua decadência da exploração gomífera desde os anos 1910. Em 1966, a SPVEA foi substituída oficialmente pela Sudam, no contexto da chamada “Operação Amazônia” (Lei nº 5.173, de 27 de outubro

6. A Amazônia Legal compreende todos os estados da região Norte, mais o Mato Grosso e até o meridional 44º do Maranhão, conforme a Lei Complementar nº 124/2007.

de 1966), iniciativa do governo militar que visava reformular a política regional mediante um aparato mais centralizado e com maior capacidade de indução de investimentos, a exemplo do que havia sido realizado na “Operação Nordeste” em 1963 (Gumiero, 2014).

A história institucional da Sudam reflete as transformações do próprio Estado brasileiro – como Portugal e Silva (2020) também apontaram sobre as superintendências em geral –, seus projetos de desenvolvimento e as disputas em torno dos modelos de uso e ocupação da Amazônia. Após um período de atuação contínua que durou mais de três décadas, a autarquia foi extinta em 2001, em meio a críticas sobre sua eficácia e a um contexto de reestruturação de políticas públicas com foco regional. No entanto, sua recriação em 2007 marcou um novo ciclo, com o objetivo de incorporar abordagens mais contemporâneas ao desenvolvimento, integrando a preservação ambiental, a inclusão social e a competitividade econômica como eixos estruturantes de sua atuação. Assim, são mais de setenta anos de história institucional entre a SPVEA e a Sudam, que se entrelaçam com as tentativas de implementação de um projeto nacional para a Amazônia.

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é primeiramente compreender o contexto histórico que levou à criação da Sudam nos anos 1960, destacando fatores econômicos, políticos e sociais e avaliando se esses motivos continuam válidos no contexto atual. Em segundo lugar, pretende-se analisar o alinhamento dos instrumentos de desenvolvimento utilizados pela Sudam – a saber, o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e os incentivos fiscais administrados pela instituição – ao modelo econômico de preservação da natureza, problematizando antigas abordagens e sua contribuição para a sustentabilidade e a transição climática na Amazônia.

Ao se recuperar os antecedentes históricos e se analisar criticamente as políticas implementadas, espera-se oferecer subsídios para a reflexão sobre o papel do Estado no desenvolvimento da Amazônia, em especial no atual momento em que a região é palco, simultaneamente, de tensões ambientais globais e de grandes desafios socioeconômicos. Nesse contexto, destaca-se a Conferência das Partes (COP30), a ser realizada em Belém, em novembro de 2025, que consiste em um espaço de discussões ambientais globais, organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) desde a Rio-92. Busca-se, assim, contribuir com o debate sobre como os instrumentos públicos podem ser melhor ajustados para promover a sustentabilidade, a melhoria da qualidade de vida da população amazônica e a valorização da biodiversidade como ativo estratégico, assim como já é pautado no planejamento regional.

A metodologia adotada neste artigo segue uma abordagem histórico-institucional de dados, bibliografias, documentos e legislações, como realizado por Portugal e Silva (2020), a respeito das políticas regionais brasileiras, e por Portugal (2024),

a respeito do desenho dos incentivos fiscais para o desenvolvimento regional. O objetivo é compreender se as transformações observadas podem ser interpretadas como reconfigurações da própria dinâmica da política regional na Amazônia Legal. A metodologia advém das abordagens histórico-estruturais realizadas por Celso Furtado no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que consideravam as desigualdades estruturais moldadas pelos processos históricos como fundamentos do subdesenvolvimento.

No plano operacional da pesquisa, inicia-se com uma revisão de literatura que contextualiza historicamente a criação da Sudam e os diferentes paradigmas de desenvolvimento aplicados à região. Em seguida, realiza-se uma análise documental dos principais instrumentos legais e operacionais da Sudam, com foco no alinhamento desses mecanismos com os atuais planos de desenvolvimento regional: o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Plano de Recuperação Verde (PRV). É dada atenção especial à compatibilidade normativa e funcional entre os marcos legais dos instrumentos e os eixos estratégicos definidos nos planos. Com isso, busca-se desvendar a lógica de funcionamento desses mecanismos e sua eficácia na promoção de um desenvolvimento regional que, de fato, concilie crescimento econômico, inclusão social e conservação ambiental, como está subscrito nos planos.

2 CONTEXTO HISTÓRICO QUE PROPICIOU A CRIAÇÃO DA SUDAM

A partir da década de 1940, o governo federal brasileiro intensificou seu foco na região amazônica, motivado por uma série de fatores cruciais. A crise da produção da borracha, que perdurava desde a década de 1910, a necessidade de garantir a estabilidade nacional durante a Segunda Guerra Mundial e o reconhecimento da vasta riqueza em recursos naturais da Amazônia impulsionaram a busca por sua expansão territorial e integração ao restante do país, como expuseram Oliveira, Trindade e Fernandes (2014). Paralelamente, a pressão para lidar com desafios sociais e econômicos em outras regiões do Brasil, como a pobreza e a seca no Nordeste, além da integração do Centro-Oeste, consolidou a Amazônia como uma prioridade para o governo federal.

Esse interesse se refletiu na criação do Banco de Crédito da Borracha, em 1942, e do Território Federal do Amapá, em 1943, até então componente do estado do Pará. Ambas as medidas ocorreram durante o Estado Novo, período ditatorial do governo Getúlio Vargas (1937-1945), sendo parte dos esforços para fortalecer a presença estatal e promover a valorização da região. Além disso, no governo posterior, a Constituição de 1946, por meio do art. 199, previu investimentos de 3% da renda tributária nacional para a valorização da Amazônia (Marques, 2013), em consonância com o que havia sido realizado para o Nordeste na Constituição passada (Macedo, 2014).

Assim, ainda no ano de 1946, foi criado o Plano de Valorização da Amazônia, que inicialmente teve dificuldades de execução. Contudo, em 1950, o plano foi retomado com o novo governo de Getúlio Vargas. Nesse sentido, foi promulgada a Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, que estabeleceu o Plano de Valorização Econômica da Amazônia e criou a SPVEA (art. 22), instituição que tinha três objetivos principais: i) assegurar a ocupação da Amazônia no âmbito nacional; ii) constituir na Amazônia uma sociedade economicamente estável, progressista e capaz de, com seus próprios recursos, prover a execução de suas tarefas sociais; e iii) desenvolver a Amazônia num sentido paralelo e complementar ao da economia brasileira (Histórico, 2020).

A SPVEA perfazia o ideário de uso econômico racional e padronizado dos produtos da Amazônia, o que fica claro nos escritos de Clara Pandolfo, primeira mulher formada em química no Pará que atuou como técnica da SPVEA e, posteriormente, da Sudam. Em palestra sobre a valorização da produção da borracha, da castanha-do-pará e da madeira, a estudiosa propõe a exploração racional da borracha, a partir da industrialização na própria região, do aumento da produtividade, do plantio sistemático da *Hevea*, da formação de cooperativas e do plantio de lavouras, em resposta à expectativa de aumento da demanda e em contraponto aos investimentos realizados pela Petrobras em Pernambuco para a produção de borracha sintética (Pandolfo, 1965).

Além do estudo de Pandolfo (1965), a SPVEA estimulou diagnósticos sobre o uso racional dos produtos da região, mas, como já dito, apresentou dificuldades de execução, e esses fatores levaram à substituição da SPVEA pela Sudam em 1966. Ferreira e Bastos (2016) levantam que a questão central estava na tentativa de integrar a Amazônia ao restante do Brasil de maneira subalterna, de modo que as políticas públicas desenvolvidas não focaram no desenvolvimento específico da região, mas sim na sua articulação com o crescimento nacional. Portanto, segundo os autores, o fracasso relativo da SPVEA resultou de um entendimento equivocado de que a integração das margens amazônicas ao resto do país (Centro-Sul) deveria ocorrer por meio de uma relação de subordinação em vez da promoção de uma autonomia que valorizasse as especificidades locais (Ferreira e Bastos, 2016).

Isso posto, no dia 14 de setembro de 1966, durante o regime militar brasileiro, o Grupo de Trabalho da Amazônia submeteu ao presidente Castelo Branco um projeto de lei (PL), que posteriormente foi aprovado pelo Congresso Nacional. O grupo era liderado pelo ministro Roberto de Oliveira Campos e contava com a participação do paraense e então presidente do Banco de Crédito da Amazônia Armando Dias Mendes, um dos grandes expoentes do pensamento desenvolvimentista na Amazônia (Fernandes, Silva e Mascarenhas, 2015). Esse PL resultou na Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, que extinguiu a SPVEA e estabeleceu a

criação da Sudam. No mesmo dia, o presidente Castelo Branco também sancionou a Lei nº 5.174/1966, que tratava da concessão de incentivos fiscais para a região amazônica (Portugal, 2024).

A Sudam consolida um novo diagnóstico gestado em 1959 pelo GTDN, no qual o problema do subdesenvolvimento fica mais evidente.⁷ O diagnóstico foi de que regiões como o Nordeste tinham estruturas altamente arcaicas, rurais e subdesenvolvidas, e uma das saídas seria a industrialização, atraindo indústrias concentradas em São Paulo para gerar valor agregado, emprego, renda, infraestrutura, crescimento e, consequentemente, desenvolvimento. Para tanto, formou-se um modelo baseado em incentivos fiscais, e a superintendência seria um elemento articulador de investimentos na região, uma espécie de “Ministério das Regiões”, do qual a Sudam era a expressão para a Amazônia Legal, conceito que havia sido criado com a SPVEA.

Como a criação da Sudam estava diretamente ligada à preocupação com o desenvolvimento econômico e a ocupação da região amazônica – dado que, nesse período, a Amazônia era vista como uma região estratégica para o país em termos de segurança nacional e de recursos naturais –, isso fez com que o governo militar buscasse integrar a região ao restante do país, sob o auspício do desenvolvimento econômico e da ocupação territorial como formas de evitar possíveis conflitos e garantir a soberania sobre a Amazônia brasileira. Sendo assim, a Sudam foi a principal tentativa do governo militar de promover o desenvolvimento regional sob esses moldes. A superintendência foi criada com o objetivo primaz de atrair investimentos para a região, de modo a oferecer incentivos fiscais e financeiros para empresas se estabelecerem e desenvolverem atividades econômicas consideradas prioritárias, como agricultura, pecuária, mineração e indústria.

O superintendente da Sudam na década de 1970, Hugo de Almeida, diagnosticou que as causas de a Amazônia possuir um nível de desenvolvimento inferior ao restante do Brasil eram a baixa qualificação da mão de obra, o pequeno adensamento populacional, a economia arcaica, a baixa integração ao mercado nacional, o baixo aproveitamento dos recursos naturais, a falta de recursos financeiros e a industrialização incipiente (Almeida, 1974, 1978). Isso foi compensado por grande vulto de incentivos fiscais e atração de empresas do Sudeste, especialmente de São Paulo.

Vale ressaltar também a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus (Suframa) em 1967 (Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967). A principal finalidade da superintendência era criar, no interior da Amazônia, um centro industrial, comercial e agropecuário, dotado de redução e isenção de impostos e articulado com os planos regionais desenvolvidos pela Sudam, a exemplo dos Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDA).

7. O diagnóstico do GTDN já perfazia algumas ações da SPVEA, como a industrialização por meio da substituição de importações e o desenvolvimento da agricultura (Marques, 2019), em função da coexistência da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da SPVEA nos anos 1960.

Passados mais de cinquenta anos, o diagnóstico exposto por Hugo de Almeida e as motivações para a criação da Sudam e da Suframa se alteraram. Houve forte migração e crescimento populacional, o que reduziu a necessidade de adensamento da população, bem como aumento de unidades de ensino público e privado nas capitais e no interior, elevando a oferta de mão de obra qualificada. Além disso, foram construídos eixos fluviais e rodoviários com o restante do país, de modo a ampliar a integração física. Houve também investimentos em polos, reduzindo o baixo valor adicionado na economia, e realocação regional dos recursos financeiros, além dos tradicionais incentivos fiscais, com o aumento da oferta de crédito. Esses fatores, dentre outros, modificaram as causas originais do subdesenvolvimento da Amazônia e demonstraram que o planejamento regional também precisava ser modificado.

O antigo modelo vigorou fortemente até a extinção da superintendência em 2001, em um contexto de fortes contestações financeiras, políticas e teóricas, inclusive. Armando Mendes, ainda nos anos 1970, propôs uma (re)invenção da Amazônia, uma vez que a região já havia sido tratada como “inferno verde” e “paraíso”, concepções sempre postas de forma exógena. Portanto, era necessário tratar o homem amazônico como sujeito, e não somente como objeto da ação governamental (Mendes, 2006 [1974]). Por sua vez, Becker (2005) cita que os modelos de desenvolvimento moldaram uma fronteira de exploração econômica com profundas mudanças estruturais, necessitando de políticas de consolidação do desenvolvimento a partir de fortalecimento institucional, ciência e tecnologia e regionalizações que incorporem as diversas amazônias, em contraponto ao modelo macrorregional.

A Sudam foi recriada em 2007 com a perspectiva de adicionar novos diagnósticos e conceitos de desenvolvimento, expandindo-os para uma ordem multidimensional. Em suas palavras, havia a finalidade de promover desenvolvimento econômico e social com preservação ambiental, baseada tanto nas críticas legais quanto nos novos contextos ambientais sobre a Amazônia.

Nesse sentido, a lei de recriação da Sudam (Lei complementar nº 124/2007) trouxe como objetivos da autarquia: i) promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação; e ii) a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional. Isso inclui não só fortalecer a articulação institucional junto aos parceiros estratégicos, mas também promover o uso sustentável dos recursos naturais, com ênfase na aplicação de tecnologias ambientalmente adequadas, no fortalecimento do sistema regional de ciência, pesquisa e inovação, da infraestrutura regional com foco na melhoria da qualidade de vida da população e do ambiente de negócios, no desenvolvimento e na incorporação de tecnologias sustentáveis de produção, assim como o fortalecimento da economia local e regional com a proteção da biodiversidade (Planejamento [...], 2021).

3 O ATUAL PLANEJAMENTO REGIONAL DA AMAZÔNIA LEGAL BRASILEIRA

Como visto, o planejamento regional na Amazônia Legal passou por diversas fases de evolução e reconfiguração ao longo das décadas. O período pós-Constituição de 1988 marcou o início de uma nova etapa, com foco na descentralização e no fortalecimento das esferas subnacionais, principalmente os municípios. No entanto, os anos 1990 foram marcados por um esvaziamento do planejamento regional nos moldes anteriores, em parte em razão da adoção de modelos neoliberais que priorizavam exportações e políticas econômicas nacionais em detrimento de iniciativas regionais (Silva, 2015).

A partir de 2003, foi retomado o processo de planejamento regional no Brasil, que havia se fragilizado nos anos 1990, e, com o intuito de diminuir as desigualdades regionais, o governo federal institucionalizou, em 2007, a PNDR (Decreto nº 6.047/2007), atualmente regulamentada pelo Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024 (Brasil, 2024). A PNDR por estratégia consolidar uma rede de cidades policêntricas, que apoiem a descentralização e o desenvolvimento regional, considerando as particularidades de cada região.

Além disso, a atual PNDR tem por objetivo estimular a produtividade e a competitividade em regiões com queda populacional e alta emigração, bem como incentivar a diversificação econômica e a agregação de valor em cadeias produtivas estratégicas, com foco em renda e sustentabilidade, especialmente em áreas com forte especialização em *commodities* agrícolas ou minerais.

Com o advento da PNDR, observou-se uma tentativa de retomar e ressignificar o planejamento regional. A despeito de seus predecessores, a PNDR representou uma mudança significativa ao incorporar novos paradigmas, como a abordagem multiescalar e a diferenciação espacial baseada nas relações político-econômicas entre as regiões, contrapondo-se às visões tradicionais de planejamento que focavam na infraestrutura, nos aspectos físico-naturais e na macroeconomia regional. A política trouxe inovações metodológicas e teóricas, como o planejamento participativo e o incentivo aos arranjos produtivos locais (APLs), buscando responder aos desafios contemporâneos do desenvolvimento regional, especialmente no que diz respeito às desigualdades socioeconômicas intrarregionais (Silva, 2015).

No normativo de 2024, os eixos estratégicos são multidimensionais, uma vez que trazem a concepção de desenvolvimento produtivo, marca dos planejamentos anteriores, mas também a difusão do conhecimento, da tecnologia, da educação, da profissionalização, da infraestrutura econômica e urbana, do desenvolvimento social e do acesso a serviços públicos essenciais, bem como o fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos, do meio ambiente e da sustentabilidade.

Nesse sentido, a partir da PNDR se orienta o PRDA que, segundo a Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, é desenvolvido a cada quatro anos como uma forma de planejamento quadrienal, semelhante ao Plano Plurianual (PPA) do

governo federal. O PRDA se apresenta “como um elemento norteador e catalisador de políticas públicas que espelha os anseios dos governos e da sociedade regional, ao tempo em que orienta as ações estratégicas do governo federal na região” (Sudam, 2023, p. 9). O plano tem como principal objetivo reduzir as desigualdades regionais, ou seja, é voltado para a governança pública com diagnóstico e orientações sobre o desenvolvimento da Amazônia Legal.

Assim como a PNDR, o PRDA traz como eixos estratégicos desenvolvimento produtivo; pesquisa, inovação e educação; infraestrutura econômica e urbana; meio ambiente; fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais; desenvolvimento social; e acesso a serviços públicos essenciais. Nesse sentido, essas são as estruturas explícitas de planejamento para o desenvolvimento regional, formuladas pelo governo brasileiro.

Vale destacar o alerta formulado por Costa (2005) sobre a nova institucionalidade do planejamento regional. Nesse contexto, o Banco da Amazônia S.A. (Basa) é um importante ator em função de seu financiamento, via FNO, das instituições de ciência e tecnologia da Amazônia, dos indivíduos e dos tradicionais agentes de planejamento, como a Sudam e, à época, o Ministério da Integração Nacional.

Além disso, a Amazônia Legal é afetada por políticas de cunho transversal, como o PRV, formulado em 2021 pelo Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal e apresentado como uma nova proposta de planejamento da região, visando não depender exclusivamente das políticas federais e ter mais agilidade nas decisões. Assim, partindo do novo paradigma de desenvolvimento econômico regional, no qual a sustentabilidade tem um papel fulcral, embora marcado por ambiguidades conceituais, como destacado por Baroni (1992), o PRV almeja a transição para uma economia de baixo carbono. O plano surge com enfoques distintos da PNDR e do PRDA, quais sejam: zerar o desmatamento ilegal até 2030; combater as desigualdades de renda, raça, gênero e de acesso a serviços e infraestrutura básica; gerar empregos na floresta, nas áreas rurais e nos centros urbanos; e transicionar para uma nova economia verde com maior sofisticação tecnológica e potencial exportador.

Contudo, embora o PRV se apresente incompleto enquanto seus instrumentos de financiamento e governança, demonstrando certo vagar conceitual e operacional, ele representa um avanço em relação à PNDR e ao PRDA ao incorporar explicitamente a agenda de baixo carbono e vincular o desenvolvimento regional à regeneração ambiental, algo ainda marginal nas políticas tidas como explícitas e herdeiras do modelo de planejamento das décadas anteriores.

Visto que um dos motivos para a implementação de iniciativas como o PRV é enfrentar desafios conceituais e de aplicação profundos, como afirma Baroni (1992), isso se dá na própria vagueza do termo “desenvolvimento sustentável” – utilizado como

base para políticas como esta –, o que permite interpretações divergentes, desde visões que priorizam ajustes tecnocráticos no modelo econômico vigente até perspectivas que exigem rupturas radicais com o paradigma produtivista. Essa ambiguidade, segundo a autora, dificulta a avaliação das políticas e mascara conflitos entre objetivos econômicos, sociais e ambientais, limitando-a, desse modo, a ser um bojo de políticas transversais.

Os eixos estabelecidos nesse programa são freio ao desmatamento ilegal; regeneração e recomposição florestal em áreas prioritárias; pagamentos por serviços ambientais (PSAs) baseados no Código Florestal; e regularização fundiária e ambiental, considerados progressos na lógica do desenvolvimento econômico regional. Tendo isso em vista, esses eixos ainda não escapam das críticas levantadas por Lélé (1991 *apud* Baroni, 1992), que aponta a insuficiência de estratégias para lidar com incertezas ecológicas e a tendência de simplificar a relação entre pobreza e degradação ambiental como um ciclo bidirecional, ignorando complexidades estruturais (postulando que o crescimento econômico, de forma causal, mitiga a degradação ambiental). Apesar disso, o PRV avança ao propor mecanismos como os PSAs e a regularização fundiária, ausentes no escopo da PNDR e do PRDA, que permaneciam focados em infraestrutura e produtividade sem integração socioambiental clara.

Tão logo, a própria dualidade de interpretações sobre “sustentabilidade” – vinculada ora à continuidade do crescimento econômico com mitigação de danos, ora à preservação radical dos ecossistemas – reflete-se nas tensões em torno do PRV. Enquanto o governo e o Consórcio Interestadual enfatizam a “agilidade nas decisões” e a “sofisticação tecnológica”, movimentos socioambientais questionam se o plano evitará a mercantilização da natureza ou abordará desigualdades históricas na região. Como pontuam Santos e Rodrigues (2010), mesmo após décadas de debate, a sustentabilidade ainda pode ser usada como simples retórica de *marketing*, o que reforça o dilema identificado por Baroni (1992, p. 22-24): “o que deve ser sustentado, para quem e por quanto tempo?”. Essas questões permanecem em aberto no desenho do PRV, apesar de seu potencial inovador.

4 INSTRUMENTOS FINANCEIROS E FISCAIS VINCULADOS À SUDAM PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O planejamento pressupõe instrumentos de atuação e, no modelo normativo da PNDR e do PRDA, a Sudam tem sua atuação institucionalmente voltada para o setor público, mas seus instrumentos de atuação são direcionados principalmente para o setor privado, dispondo especialmente de três instrumentos explícitos, os quais estão em um sistema de governança composto pelo Basa, pelo Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR), pelo Conselho Deliberativo (Condel) da Sudam e pela própria instituição.

Os três instrumentos são o FDA, o FNO e os incentivos fiscais, os quais são abrangidos pelo decreto referente à PNDR e são instrumentos do PRDA. Cabe

destacar que eles possuem um forte viés da dinâmica produtiva, marca do modelo de planejamento passado.

4.1 FDA

O FDA foi criado em 2001 no contexto da extinção da Sudam e resiste até os dias atuais, sendo normatizado atualmente pelo Decreto nº 10.053/2019 (Brasil, 2019). O fundo é gerido pela Sudam, podendo ser utilizado por entidades empresariais localizadas em todos os estados da Amazônia Legal, operado por instituições financeiras, principalmente o Basa, mas também pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil, entre outros. Tem como principal objetivo, segundo o art. 1º do referido decreto, “financiar a execução de projetos que possibilitem a atração de investimentos para a Amazônia Legal nos setores de infraestrutura, em serviços públicos e empreendimentos que possibilitem geração de negócios e novas atividades produtivas” (Brasil, 2019).

Nos últimos anos, o orçamento do fundo para projetos com o Basa foi de aproximadamente R\$ 2.600 milhões alocados e distribuídos entre os estados de Tocantins, Mato Grosso, Rondônia, Pará, Amapá e Maranhão, em projetos de hidrelétrica, termelétrica, curtiúme, siderurgia, transmissão de transporte e energia (Basa, 2023). Por sua vez, o orçamento do fundo para projetos com o Banco do Brasil foi de R\$ 1.074 milhões (Banco do Brasil, 2023), segundo relatórios dos bancos entregues à Sudam.

Alguns exemplos do uso desse fundo estão listados a seguir.

- 1) A construção da usina hidrelétrica de Santo Antônio, no município de Porto Velho em Rondônia, onde foram usados mais de R\$ 600 milhões por meio do Basa pela empresa Santo Antônio Energia S.A.
- 2) A construção de linhas de transmissão e subestações em diversos municípios pelo Pará, em que foram utilizados cerca de R\$ 750 milhões por meio do Banco do Brasil pela empresa Equatorial.
- 3) Operação com a empresa Morro da Mesa Concessionária S.A., concessionária de 122 km de rodovia no município de Primavera do Leste no Mato Grosso, que utilizou pouco mais de R\$ 100 milhões por meio do Basa.

Porém, ao compará-lo com o FNO, percebe-se que seu volume é baixo e acredita-se, segundo Portugal (2017), que o FDA se tornou concorrente das outras linhas de crédito dos bancos, em especial do próprio FNO, pois enfrenta dificuldades na aplicação dos recursos, exigindo que as empresas apresentem 20% do valor do projeto em recursos próprios, podendo ser um entrave à contratação. Em contraste, o FNO permite que as empresas financiem entre 70% e 90% do projeto e é visto como mais estável e acessível. Essas condições fazem com que grandes empresas optem pelo FNO em vez do FDA, o qual se tornou menos atrativo e competitivo (Portugal, 2017).

Destaca-se também o elevado valor dos projetos de infraestrutura, superior ao *funding* do FDA, a insegurança quanto ao contingenciamento dos recursos por parte do governo federal e a presença do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de grandes projetos, a exemplo da hidrelétrica de Belo Monte, construída no município de Altamira, e da Usina Hidrelétrica de Ferreira Gomes no estado do Amapá.

No campo conceitual, o FDA fica restrito à infraestrutura econômica, com repercussão especialmente sobre macroeconomia, grandes projetos e formação da renda, não incorporando novas discussões como as de Abramovay (2022), que advoga por quatro dimensões estratégicas para a manutenção do bioma e o desenvolvimento da população. A primeira é o entendimento da natureza como infraestrutura, incorporando a variável enquanto permanente nos projetos para a região. A segunda dimensão é a rede de cuidados, a partir da melhoria de serviços de educação, saúde e conectividade, subvertendo o olhar sobre os grandes projetos de infraestrutura. A terceira dimensão é a dos serviços profissionais para as comunidades da Amazônia. Por fim, a quarta dimensão passa pela organização coletiva, que o autor chama de infraestrutura imaterial, capaz de estimular a formalização de negócios e a atuação política das comunidades, das associações e das cooperativas. Entretanto, assim como os eixos do PRDA e da PNDR, tais ideias enfrentam resistências na incorporação ao normativo do FDA.

4.2 FNO

O FNO foi criado em 1988 pela Constituição Federal e, em seguida, regulado pela Lei nº 7.827/1989. O fundo é executado primordialmente pelo Basa, mas também é aberto a outras instituições financeiras, como as cooperativas de crédito. Seu principal objetivo, conforme consta em lei, é “contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região Norte [...] [dando] tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas” (Brasil, 1989).

O fundo, diferentemente do FDA, pode ser utilizado apenas pelos estados da região Norte e é despendido em financiamentos voltados para o setor rural, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), e não rural, como o Amazônia Florescer. O fundo abrange os setores industriais, e o agronegócio, além de fornecer apoio à infraestrutura, permeado pela questão da sustentabilidade ambiental. Outra distinção em relação ao FDA é que o FNO abrange desde os pequenos até os grandes negócios (apesar do foco nos pequenos).

O FNO é o instrumento com maior capilaridade, abrangendo setores em quase todos os municípios da região Norte, segundo discussão de Portugal (2017). Isso é confirmado pelo Relatório de Resultados e Impactos do FNO de 2024 (Basa, 2025), que expõe a contratação de R\$ 13.508,91 milhões divididos entre 446 dos 450

municípios nos sete estados da região Norte do país. Apesar dessa ampla cobertura territorial, observa-se uma concentração significativa dos recursos em determinados estados, especialmente Pará, Tocantins e Rondônia, o que revela a existência de assimetrias na distribuição dos financiamentos. Para ilustrar essa distribuição e destacar o peso relativo de cada Unidade Federativa (UF) no total contratado, apresenta-se, a seguir, a tabela 1 com os valores absolutos e as respectivas porcentagens por estado para o ano de 2024.

TABELA 1
Contratação do FNO por UF e porcentagem de contratação em relação ao total (2024)

UF	Valor contratado (R\$ 1 milhão)	%
Acre	651,11	4,82
Amazonas	1.188,97	8,80
Amapá	167,71	1,24
Pará	4.061,29	30,06
Rondônia	3.026,87	22,41
Roraima	1.149,46	8,51
Tocantins	3.263,51	24,16
Total	13.508,91	100

Fonte: Basa (2025).
Elaboração dos autores.

Ao se observar os valores contratados pelos diferentes programas, percebemos que a maior parte desses recursos são direcionados para o programa rural, que conta com R\$ 7.652,00 milhões (56,64%), seguido de R\$ 2.921,89 milhões (21,63%) para o programa empresarial, que somados correspondem a 78,27%. Por sua vez, outros programas, como o de Financiamento ao Microcrédito Produtivo Orientado (MPO) e o de Financiamento Estudantil (Fies), somam R\$ 6,65 milhões, o equivalente a 0,04% do total, conforme mostra a tabela 2.

TABELA 2
Contratação do FNO por programa de financiamento e porcentagem de contratação em relação ao total (2024)

Programa	Valor contratado (R\$ 1 milhão)	%
FNO Pronaf	1.252,88	9,27
FNO Amazônia Rural	7.652,00	56,64
FNO Amazônia Empresarial	2.921,89	21,63
FNO Amazônia Infra	1.675,49	12,40
FNO Amazônia MPO	3,35	0,02
FNO Amazônia Fies	3,3	0,02
Total	13.508,91	100

Fonte: Basa (2025).
Elaboração dos autores.

Por outro lado, analisando o foco principal do artigo, o de vinculação do planejamento às aplicações, nota-se que as contratações em atendimento aos eixos do PRDA, apresentadas na tabela 3, apresentaram uma concentração no eixo de desenvolvimento produtivo, no valor de R\$ 11.117,50 milhões (82,30%), e um certo volume no eixo de infraestrutura econômica e urbana, no valor de R\$ 1.849,60 milhões. Em contraste, áreas estratégicas para a transformação estrutural e sustentável da Amazônia, como meio ambiente (2,19%), desenvolvimento social (1,52%), pesquisa e inovação (0,25%) e governança pública (0,05%), têm parcelas muito reduzidas, somando uma porcentagem de 4,01% do total, reforçando o argumento da área de atuação limitada do fundo.

TABELA 3
Contratação do FNO em atendimento aos eixos do PRDA 2024-2027 e porcentagem de contratação em relação ao total (2024)

Eixos do PRDA 2024-2027	Valor contratado (R\$ 1 milhão)	%
Desenvolvimento produtivo	11.117,50	82,30
Pesquisa, inovação e educação	33,20	0,25
Infraestrutura econômica e urbana	1.849,60	13,69
Meio ambiente	296,30	2,19
Desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais	205,90	1,52
Fortalecimento da gestão e governança pública	6,50	0,05
Total	13.509,00	100

Fonte: Basa (2025).
Elaboração dos autores.

4.3 Incentivos fiscais

Os incentivos fiscais, assim como o FDA, podem ser pleiteados por empresas em todos os estados da Amazônia Legal, conforme descrito na Medida Provisória (MP) nº 2.199-14/2001 (Brasil, 2001) e funciona por três formas: redução de 75% do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), isenção de IRPJ e reinvestimento de 30% do IRPJ. Ademais, é importante ressaltar que compõem os benefícios tributários para a Zona Franca de Manaus (ZFM), mas não são a sua totalidade, comportando também pela redução de outros tributos federais, estaduais e municipais.

O instrumento é um mecanismo de redução de impostos que favorece empresas com operações na Amazônia Legal, com o objetivo de atrair ou manter investimentos na região. Ou seja, por esse instrumento, o estado deixa de receber a quantia em impostos diretos, que supostamente terão impactos no valor adicionado, por meio de salários, lucros e outros impostos, em uma lógica macroeconômica. Segundo dados do Demonstrativo de Gastos Tributários da Receita Federal do Brasil, os incentivos fiscais administrados pela Sudam nas bases efetivas de 2022

giraram em torno de R\$ 10,6 bilhões, equivalente a 2,17% do total dos gastos tributários do governo federal.

Outro fator é a retenção e a atração de empresas na região ao fazer com que seus custos sejam menores. Sendo assim, as empresas podem pleitear o benefício para projetos de implantação, ampliação, modernização e diversificação (Incentivos [...], [s. d.]). Para se beneficiar do instrumento, a empresa deve constar nos setores prioritários elencados no Decreto nº 4.212/2002 (Brasil, 2002).

Os incentivos fiscais são os mais antigos e foram inseridos no contexto das mudanças institucionais promovidas pela *Operação Amazônia* (em 1966), os quais foram implementados com o objetivo não apenas de promover o desenvolvimento, mas também de fomentar a ocupação sistemática da região. Essa política visava resolver problemas relacionados à soberania nacional, frente a potenciais interesses estrangeiros na Amazônia, e proporcionar um destino para as grandes correntes de migrantes nordestinos, aliviando as disputas agrárias da época (Ferreira e Bastos, 2016).

Sob o aspecto procedimental, atualmente a administração e a fiscalização dos incentivos ficam sob a responsabilidade da Sudam, que aprova e monitora os projetos beneficiados desde então. Sendo assim, o objetivo das normas referentes aos incentivos fiscais é integrar a Amazônia ao restante do país, promovendo a valorização econômica da região e a geração de emprego e renda, objetivos antigos que necessitam ser articulados com o atual planejamento regional (Portugal, 2024), a preservação dos recursos naturais e a garantia da sustentabilidade ambiental nos projetos.

5 O PLANEJAMENTO REGIONAL PARA A AMAZÔNIA E A LÓGICA DE SEUS INSTRUMENTOS TRADICIONAIS

Atualmente o planejamento governamental federal para a redução das desigualdades regionais na Amazônia Legal possui a PNDR como sua principal diretriz estratégica, atuando como bússola normativa, enquanto o PRDA é o principal instrumento de planejamento para a região, nos moldes da estrutura explícita montada. Ambos se complementam na estrutura do planejamento regional brasileiro, com o PRDA sendo elaborado pela Sudam em consonância com as diretrizes gerais da PNDR e alinhado ao PPA da União.

Paralelamente existe o PRV como orientador das ações do Consórcio da Amazônia Legal, instituição formada pelos governadores da região e similar, em termos, ao Conselho Deliberativo da Sudam (Condel/Sudam) no que tange à composição. Ressalta-se a legitimidade do consórcio, vide as ações tomadas na pandemia de covid-19 com a compra de medicamentos aos estados de forma conjunta. Entretanto, a instituição não participa formalmente da estrutura do governo federal, cabendo à Sudam este papel.

A Sudam se empenha em utilizar seus instrumentos para promover a construção de uma cadeia de valor na Amazônia Legal e vinculá-los às orientações dos planos, bem como visa reconhecer os desafios enfrentados e ir além do aporte de recursos financeiros. Os esforços concentram-se em fomentar um planejamento abrangente que estimule a criação de valor agregado, incentivando tanto os indivíduos quanto as empresas locais a desenvolverem vantagens competitivas em colaboração com o governo.

É crucial que o planejamento voltado à Amazônia leve em consideração a sustentabilidade como eixo estruturante, superando a visão meramente setorial do desenvolvimento. Isso implica reconhecer que a Amazônia não é apenas uma fronteira de recursos naturais, mas uma região com características ecológicas, sociais e culturais únicas, cuja complexidade exige abordagens integradas e sensíveis ao território. Nesse sentido, o ambiente institucional deve favorecer melhorias contínuas, com foco na redução das desigualdades, na valorização das economias locais, na promoção de práticas produtivas de baixo impacto e no fortalecimento das capacidades das populações amazônicas de definirem os próprios caminhos de desenvolvimento, articulando saberes tradicionais e conhecimento técnico-científico.

Entretanto, a lógica de funcionamento dos principais instrumentos operacionais da Sudam ainda é permeada por fortes continuidades institucionais. Esses mecanismos foram criados em diferentes períodos históricos e respondem a legislações e estruturas normativas que nem sempre dialogam com as diretrizes mais recentes do planejamento regional. Assim, embora exista um esforço de vinculação entre os instrumentos e os planos em vigor, o que se observa na prática é uma dissociação entre o planejamento estratégico e a execução das políticas públicas. Os instrumentos mantêm lógicas operacionais que priorizam setores tradicionais, comprometendo a coerência e a efetividade do planejamento regional, ao mesmo tempo em que limita a possibilidade de transformar a Amazônia em um território que combine desenvolvimento econômico com conservação ambiental.

Nesse sentido, o quadro a seguir apresenta uma comparação entre os objetivos presentes nos atuais mecanismos de planejamento e os objetivos legais e operacionais dos instrumentos financeiros e fiscais geridos pela Sudam. A proposta é identificar até que ponto há convergência entre aquilo que é planejado como diretriz estratégica e o que efetivamente é viabilizado pelos instrumentos em vigor. A análise visa evidenciar as áreas de maior compatibilidade, bem como apontar lacunas e desalinhamentos que fragilizam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas integradas, eficazes e sustentáveis na Amazônia Legal. Ao iluminar essas tensões, espera-se contribuir para o aprimoramento das políticas de desenvolvimento regional, garantindo maior aderência às agendas contemporâneas de sustentabilidade e justiça territorial. O quadro 1 sintetiza essa comparação, destacando os principais pontos de convergência e desalinhamento.

QUADRO 1
Alinhamento entre planos, eixos estratégicos e instrumentos de desenvolvimento na Amazônia Legal

Planos e instrumentos	PNDR (2024)	PRDA (2024-2027)	PRV	FDA ¹	FNO ²	Incentivos fiscais ³
Desenvolvimento produtivo	Desenvolvimento produtivo	Desenvolvimento produtivo	Desenvolvimento produtivo sustentável	Art. 1º, I	Art. 3º, I	Art. 1º
Tecnologia, inovação e educação	Difusão do conhecimento, da tecnologia e da inovação	Pesquisa, inovação e educação	Tecnologia verde e capacitação	Art. 1º, II	Art. 3º, XIII	-
Qualificação profissional	Educação e qualificação profissional	-	-	Art. 1º, I	Art. 3º, XIII	-
Infraestrutura econômica e urbana	Infraestruturas econômica e urbana	Infraestruturas econômica e urbana	Infraestrutura verde	Art. 1º, I	Art. 4º, § 1º	Art. 2º, I
Desenvolvimento social e serviços públicos	Desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais	Desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais	-	Art. 1º, I	Art. 3º, IX	-
Fortalecimento governativo	Fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos	Fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais	-	Art. 1º, I	Art. 3º, XI	-
Meio ambiente e sustentabilidade	Meio ambiente e sustentabilidade	Meio ambiente	Freio ao desmatamento ilegal	-	Art. 3º, IV	-

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Artigos do Decreto nº 10.053/2019.

² Artigos da Lei nº 7.827/1989.

³ Artigos do Decreto nº 4.212/2002.

Obs.: O símbolo - indica ausência de convergência identificada. No caso dos instrumentos da Sudam, refere-se à ausência de relação com o respectivo eixo da PNDR. Nos casos do PRDA e do PRV, indica que o plano não contempla diretamente o eixo em questão.

Tanto a PNDR quanto o PRDA têm como objetivo reduzir as desigualdades regionais por meio do desenvolvimento produtivo, da inovação, da infraestrutura, da governança e da sustentabilidade ambiental. A diferença é que a PNDR abrange o território nacional, enquanto o PRDA concentra-se na região amazônica. Além disso, é importante ressaltar o esforço de alinhar os planos ao PPA do governo federal elaborado em 2023, um ordenamento constitucional que organiza o orçamento federal para os próximos quatro anos.

Ao se comparar a PNDR e o PRDA com o PRV, observa-se que, embora todos incluam um componente ambiental, o PRV destaca-se por focar a transição para uma economia de baixo carbono, mais alinhado com a discussão mundial sobre transição climática. O PRV estabelece metas claras para a redução do desmatamento ilegal e para a regeneração de áreas florestais, o que torna o fator ambiental muito mais central nesse plano, além de dialogar melhor com a agenda do Ministério do Meio Ambiente (MMA), órgão setorial que, em razão das características da Amazônia Legal, possui maior interlocução com o território. No que diz respeito aos instrumentos, o FDA, o FNO e os incentivos fiscais devem seguir institucionalmente as diretrizes estabelecidas pela PNDR e, consequentemente, pelo PRDA.

O FDA, por exemplo, possui um amplo leque normativo de possibilidades de financiamento, porém é utilizado por grandes empresas, especialmente no setor de energia, com ênfase nos eixos de desenvolvimento produtivo e infraestrutura dos planos, e não há exemplos de ações voltadas para o setor educacional, embora essa finalidade seja citada em seu decreto. Percebe-se que o mecanismo atua principalmente sobre a infraestrutura econômica, com a construção de usinas hidrelétricas e demais investimentos em energia, porém ainda resta maior aporte na infraestrutura urbana, que é um eixo estratégico da PNDR e do PRDA, além da parcela sustentável, como prediz o PRV. Do mesmo modo, prevê apoio aos serviços públicos, em linha ao que designa o fortalecimento das capacidades governativas, embora ainda seja incipiente a sua atuação.

Em relação ao FNO, seu raio de ação é mais abrangente normativamente, com iniciativas que atendem praticamente a todos os eixos da PNDR e do PRDA, porém em diferentes magnitudes. Como já dito, o principal perfil de aplicação do fundo está no setor rural, uma contradição aos desígnios da sustentabilidade e preservação da floresta, apesar das tentativas de modernização da agricultura e aumento da produtividade. Do mesmo modo, o eixo produtivo do PRDA consumiu mais de 80% dos recursos do fundo, o que mostra a sua limitação frente aos demais eixos do plano.

Nesse sentido, o suporte maior do fundo está no desenvolvimento produtivo voltado para a agricultura. Vale ressaltar também o aporte em infraestrutura econômica, mesmo que mínimo, em uma disputa de recursos com o FDA no setor energético, e em menor nível sobre a infraestrutura urbana, como saneamento ou mobilidade. As evidências também mostram que existem programas de financiamento do FNO voltados para ciência e tecnologia, que necessitam ser aperfeiçoados e incentivados por novos mecanismos financeiros, uma vez que envolvem investimentos de alto risco.

Constata-se que o instrumento de incentivos fiscais exerce maior incidência exclusivamente sobre o eixo de desenvolvimento produtivo, direcionando-se normativamente quase que de modo integral a grandes empresas consolidadas. Essa focalização evidencia uma persistência de paradigma produtivista, característico do planejamento econômico tradicional da década de 1970, que privilegia a expansão de grandes empreendimentos em detrimento de arranjos produtivos locais e de políticas de fomento a micro, pequenas e médias empresas, sem contar aportes para a preservação ambiental.

Em contraste, verifica-se que os incentivos fiscais apresentam grau nulo de articulação com eixos estratégicos fundamentais nos planos recentes – tais como conhecimento, tecnologia e inovação, qualificação profissional, desenvolvimento social e sustentabilidade – conforme demonstrado pela ausência de menção nas

colunas da PNDR (2024), do PRDA (2024-2027) e do PRV. Essa lacuna evidencia desalinhamento não apenas entre os incentivos e as metas de difusão tecnológica e capacitação sustentável previstas no PRV, mas também entre os instrumentos de financiamento destinados à infraestrutura verde e o fortalecimento governativo subnacional. Uma das causas apontadas por Portugal (2024) é a fragilidade da governança sobre o instrumento, uma vez que as diretrizes setoriais foram dadas em 2002, e os planos são atualizados a cada quatro anos.

6 CONCLUSÃO

Analisando os instrumentos, os quais têm a lógica de promover o investimento (impulsionados pelas políticas públicas da Sudam), nota-se que eles são estrategicamente direcionados para promover o crescimento econômico na região amazônica, principalmente no eixo de desenvolvimento produtivo, estratégico nos planos atuais. Entre os instrumentos dos planos, o FNO e o FDA oferecem crédito financeiro subsidiado diretamente às empresas para que possam investir em suas operações; por outro lado, os incentivos fiscais têm a lógica de funcionar como um mecanismo de troca, em que parte dos tributos que seriam pagos pelas empresas é convertida em reinvestimentos, servindo como um atrativo para que essas empresas se estabeleçam ou permaneçam na região. Apesar de estarem alinhados formalmente, ainda é necessária uma conexão mais efetiva com a PNDR e o PRDA, estando ainda restritos aos aspectos econômicos.

É essencial que as linhas de investimento em educação e tecnologia do FNO sejam mais robustas, visto que o planejamento de aplicação ainda é reduzido. Contudo, fica a provocação se o FNO é o instrumento legalmente mais adequado para financiar atividades que envolvem um alto risco do negócio. Por sua vez, o FDA necessita ampliar sua área de abrangência sobre o que é infraestrutura, uma vez que não possui capacidade financeira para financiar os controversos grandes projetos na Amazônia Legal, ao mesmo tempo em que é pouco atrativo aos empresários. Quanto aos incentivos fiscais, a política envolvendo a aprovação dos pleitos deve ser atualizada, tanto para atender às demandas mais atuais da região amazônica quanto para ser melhor alinhada aos eixos da PNDR e do PRDA. Apesar desses problemas, ainda há espaço para aprimoramento dos instrumentos e sua convergência com os planos regionais, tornando sua aplicação mais eficiente.

Em suma, embora todos os instrumentos estejam formalmente alinhados à PNDR e ao PRDA, percebe-se que eles ainda não estão tão sintonizados com o fator ambiental, especialmente quando comparados com o foco do PRV. Considerando que o novo paradigma do desenvolvimento está cada vez mais ligado à sustentabilidade, em especial à magnitude da floresta amazônica, é fundamental que esses instrumentos ampliem sua sintonia com as novas demandas, que se traduzem nas questões ambientais, pois, embora estejam fortemente ligados a essas políticas,

tal como a própria PNDR e o PRDA, ainda se observa a primazia do crescimento econômico sem a aplicação plena do conceito de sustentabilidade. Assim, para que o desenvolvimento seja sustentável, faz-se necessária uma integração mais robusta dos instrumentos às questões de preservação ambiental, por exemplo, ou mesmo aos eixos prioritários dos planos que tratam dessa questão, como pesquisa e inovação, desmatamento zero, sustentabilidade ambiental ou tecnologia verde, permitindo o crescimento econômico sem grandes externalidades negativas e com contrapartidas efetivas para o desenvolvimento da região.

Ademais, a execução do PRDA, que deveria complementar esses esforços, enfrenta dificuldades na implementação pelos municípios e pelos estados, o que restringe ainda mais o alcance das políticas públicas de desenvolvimento regional. Nesse sentido, é necessário que haja um fortalecimento institucional do PRDA para que ele seja visto como referência no desenvolvimento da Amazônia, ao conseguir reunir projetos que visem ao avanço da região, articulados entre os estados da Amazônia Legal, os ministérios setoriais e, especialmente, as organizações do terceiro setor, responsáveis pela gestão e pelo financiamento de diversas ações territoriais na região.

Contudo, atualmente, a abordagem da Sudam está limitada à promoção do desenvolvimento por meio da iniciativa privada, uma vez que os recursos provenientes desses instrumentos não podem ser aplicados diretamente na esfera pública, ao passo que a capacidade governativa encontra-se fragilizada. Dessa forma, a superintendência enfrenta desafios significativos para promover um desenvolvimento sustentável e equilibrado na Amazônia, dado que sua atuação está condicionada à aplicação de recursos exclusivamente no setor privado e à cooperação nem sempre eficaz das esferas públicas locais e com o terceiro setor.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Infraestrutura para o desenvolvimento sustentável da Amazônia**. São Paulo: Elefante, 2022.

ALMEIDA, H. de. **A Sudam e o desenvolvimento econômico e social da Amazônia**. Belém: Sudam, 1974. Palestra proferida na Escola Nacional de Informações, em Brasília, em 29 de maio de 1974. Disponível em: <https://bit.ly/3kQnjPS>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ALMEIDA, H. de. **O desenvolvimento da Amazônia e a política de incentivos fiscais**. Belém: Sudam, 1978. Disponível em: <https://bit.ly/3l1vDfV>. Acesso em: 10 mar. 2025.

BANCO DO BRASIL. **Relatório de gestão do agente operador do FDA: exercício de 2023**. Brasília: BB, 2023. Disponível em: http://repositorio.sudam.gov.br/sudam/fda/relatorios/relatorio_banco_do_brasil.pdf/view. Acesso em: 24 jun. 2025.

BARONI, M. Ambiguidades e deficiências do conceito de desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 32, n. 2, p. 14-24, 1992.

BASA – BANCO DA AMAZÔNIA S.A. **Relatório de gestão do agente operador do FDA e do responsável pela análise de projetos**. Belém: Basa, 2023. Disponível em: http://repositorio.sudam.gov.br/sudam/fda/relatorios/relatorio_gestao_fda_sudam_2023_basa-1.pdf/view. Acesso em: 24 jun. 2025.

BASA – BANCO DA AMAZÔNIA S.A. **Relatório de resultados e impactos: exercício 2024**. Belém: Basa, 2025. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/component/edocman/relatorio-de-resultados-e-impactos-fno-2024-v1/viewdocument/9431>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, Brasil, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.

BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 28 set. 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7827.htm. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001. Altera a legislação do imposto sobre a renda no que se refere aos incentivos fiscais de isenção e de redução, define diretrizes para os incentivos fiscais de aplicação de parcela do imposto sobre a renda nos Fundos de Investimentos Regionais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 ago. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2199-14.htm. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 4.212, de 26 de abril de 2002. Define os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da extinta Sudam, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 26 abr. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4212.htm. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.053, de 9 de outubro de 2019. Normatiza o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 out. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10053.htm. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 mar. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11962.htm. Acesso em: 23 jun. 2025.

COSTA, F. A. Questão agrária e macropolíticas na Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 53, n. 19, p. 131-156, 2005.

FERNANDES, D. A.; SILVA, D. B. R.; MASCARENHAS, H. P. Reflexões sobre a formação do pensamento desenvolvimentista na Amazônia: uma análise da trajetória e produção intelectual de Armando Dias Mendes. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 10, n. 16, p. 75-93, 2015. Disponível em: <https://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/cdes/article/view/103>. Acesso em: 18 jun. 2025.

FERREIRA, S. M. P.; BASTOS, P. P. Z. **As origens da política brasileira de desenvolvimento regional**: o caso da Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Campinas: IE/Unicamp, 2016. (Texto para Discussão, n. 266).

GUMIERO, R. **O Nordeste em dois tempos**: a Operação Nordeste e a Política de Desenvolvimento Regional do governo Lula. Santiago: Ilpes/Cepal, 2014. Documento de projeto.

HISTÓRICO: Sudam. **Gov.br**, 13 out. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/sudam/pt-br/acesso-a-informacoes/institucional/historico-sudam>. Acesso em: 24 jun. 2025.

INCENTIVOS e benefícios fiscais. **Gov.br**, [s. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/sudam/pt-br/assuntos/incentivos-fiscais>. Acesso em: 24 jun. 2025.

MACEDO, F. C. Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as Constituições Federais do Brasil e o papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento pós-1988. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 2, n. 1, p. 19-47, 2014.

MARQUES, G. de S. SPVEA: o Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966). **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 34, p. 163-198, 2013. Disponível em: <https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/6>. Acesso em: 30 mar. 2025.

MARQUES, G. de S. **Amazônia**: riqueza, degradação e saque. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

MENDES, A. D. **A invenção da Amazônia**: alinhavos para uma história de futuro. 3. ed. Belém: Basa, 2006 [1974].

OLIVEIRA, W. P. de; TRINDADE, J. R.; FERNANDES, D. A. O planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia e o ciclo ideológico do desenvolvimentismo no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 201-230, 2014.

PANDOLFO, C. **Recursos florestais na Amazônia**. Belém: SPVEA, 1965. (Palestra proferida no I Ciclo de Estudos sobre a socioeconomia da Amazônia promovido pelo Órbis Clube de Belém). Disponível em: <http://biblioteca.sudam.gov.br/Bibliivre4/DigitalMediaController/?id=MzcyMzpUb21ibyA0MzIzLTE5ODAgLSAgUmVjdXJzb3MgRmxvcmVzdGFpcyBkYSBBbWF6b25pYS5wZGY=>. Acesso em: 16 jun. 2025.

PLANEJAMENTO estratégico. **Gov.br**, 11 jan. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/sudam/pt-br/planejamento-estrategico/#:~:text=Indicadores%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20-%20FNO,%20FDA>. Acesso em: 30 set. 2025.

PORTUGAL, R. Política regional na Amazônia: a PNDR II. *In*: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N. de; BRANDÃO, C. A. (org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 99-125. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8999>. Acesso em: 23 jun. 2025.

PORTUGAL, R. Avaliação de desenho dos incentivos fiscais federais para o desenvolvimento regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 26, n. 1, 2024.

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. da. **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020.

SANTOS, R. F. dos; RODRIGUES, M. G. Dilemas no crescimento econômico sustentável. **Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais**, Aracaju, v. 1, n. 1, p. 5-15, 2010.

SILVA, S. A. da. **A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2150).

SUDAM – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA): 2024-2027**. Belém: Sudam, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/sudam/pt-br/assuntos/planos-de-desenvolvimento/PRDA2427.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2024.

Data da submissão em: 18 abr. 2025.

Primeira decisão editorial em: 27 maio 2025.

Última versão recebida em: 27 jun. 2025.

Aprovação final em: 2 jul. 2025.

