UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO - PPED/IE/UFRJ

Andrea Raccichini

DESARMONIAS DA HILEIA BRASILEIRA:
A ATUAÇÃO DO BANCO DA AMAZÔNIA NO FINANCIAMENTO DA REGIÃO

Rio de Janeiro
2026

Andrea Raccichini

DESARMONIAS DA HILEIA BRASILEIRA:
A ATUAÇÃO DO BANCO DA AMAZÔNIA NO FINANCIAMENTO DA REGIÃO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Sustentabilidade e Governança Ambiental

Orientadora: Prof.a Valeria Gonçalves da Vinha

Coorientador: Prof. Luiz Fernando de Paula

Rio de Janeiro, 14 de Abril de 2026.

Tipo de produção intelectual: (X) Bibliográfica ( ) Artística ( ) Tecnológica ( ) Técnica
Projeto de pesquisa vinculado à produção intelectual? ( ) Sim (X) Não
Nome do projeto de pesquisa:
Área de concentração da produção intelectual: Sustentabilidade e Governança Ambiental.
Agência(s) de fomento financiadora(s) da produção intelectual: CAPES (PROAP).

CIP - Catalogação na Publicação

R118d

Raccichini, Andrea
DESARMONIAS DA HILEIA BRASILEIRA: A ATUAÇÃO DO BANCO DA AMAZÔNIA NO FINANCIAMENTO DA REGIÃO / Andrea Raccichini. -- Rio de Janeiro, 2026.
168 f.

Orientadora: Valeria Gonçalves da Vinha .
Coorientador: Luiz Fernando de Paula.
Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2026.

1. Banco da Amazônia. 2. Política de financiamento público. 3. Convenção de desenvolvimento sustentável. 4. Amazônia. I. Gonçalves da Vinha , Valeria, orient. II. de Paula, Luiz Fernando, coorient. III. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

Andrea Raccichini

DESARMONIAS DA HILEIA BRASILEIRA:
A ATUAÇÃO DO BANCO DA AMAZÔNIA NO FINANCIAMENTO DA REGIÃO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof.a Valeria Gonçalves da Vinha

Coorientador: Prof. Luiz Fernando de Paula

Rio de Janeiro, 14 de Abril de 2026.

Prof.ª Valeria Gonçalves da Vinha – Orientadora

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Luiz Fernando de Paula – Coorientador

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Peter Herman May – Membro Interno

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Carlos Eduardo Frickmann Young – Membro Interno

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Danilo Araújo Fernandes – Membro Externo

Universidade Federal do Pará (UFPA)

Prof. Carmem Feijo – Membro Externo

Universidade Federal Fluminense (UFF)

Dedico esse trabalho aos meus pais, à minha família, a Nosso Senhor do Bom Fim, a Nossa Senhora de Nazaré e ao Povo Amazônida

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Valéria Gonçalves da Vinha, muito obrigado. Orientadora que educa para a vida e para a profissão acadêmica. Sem os incentivos, conselhos, trocas, diálogos e vivências acadêmicas que tivemos, não teria conseguido chegar até aqui e não teria uma visão consistente sobre o mundo epistêmico das políticas públicas. Da mesma forma, expresso minha gratidão ao Professor Luiz Fernando de Paula, meu coorientador, com o qual aprendi o universo das finanças e da prática acadêmica. Sou grato pelos diálogos e trocas realizadas ao longo das aulas e seminários sobre finanças.

Agradeço ao Instituto de Economia, em especial ao programa de pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), pela riqueza do conhecimento recebido ao longo desses anos, que levarei para minha vida inteira. Em particular, agradeço o auxílio financeiro recebido (PROAP – Programa de Apoio à Pós-Graduação) que viabilizou a minha participação no XV e XVI Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (ECOECO), em Santarém (2023) e Cruzeiro do Sul (2025), respectivamente, e viabilizou a pesquisa de campo realizada em Belém do Pará, em 2024.

Agradeço de coração aos meus pais, Nello e Rosa Maria, pelo constante e crucial apoio ao longo desses anos; sem eles, eu não seria nada. Agradeço, também, à toda família, e em especial, meu irmão Marco, por ser minha inspiração no amor à natureza e à Amazônia. Ainda, sou grato ao Dom João Carlos pelos conselhos recebidos no que tange à relevância em continuar os estudos a nível de doutorado.

O cocar é sagrado (Anônimo).

Mas surgiu o rei do mal, com a chegada do progresso, abalando a estrutura mundial, poluindo nossa terra, aniquilando o que Deus abençoou, e quem sofre é a Nação, nesta batalha onde não há vencedor. E a Natureza com seu cenário multicor, refloresce novamente e com todo seu esplendor (G.R.E.S. Acadêmico do Salgueiro, Samba de Enredo de 1979: O Reino encantado da mãe natureza contra o reino do mal).

Ora tutto è cambiato, frutto della rivoluzione industriale che ha portato cambiamenti di metodi e mezzi. Mai l'uomo si è trovato di fronte a tanta potenza, tanta fragilità, ambiente già compromesso, un impensato sviluppo con danni senza ritorno. Ci vuole buon senso, l'uomo è dotato di una intelligenza, coscienza e libertà. La scienza è ha disposizione dell'intelligenza, la libertà ci rende responsabili delle nostre azioni. La speranza e il senso del futuro che non devono morire (Gina Minnucci, 1989, Diario di vita).

RESUMO

Face à necessidade de reorientar a economia da Amazônia Brasileira em direção ao desenvolvimento sustentável, mas diante do desafio de identificar mecanismos de financiamento para essa transformação, esta tese examina a atuação do Banco da Amazônia, dentro da evolução histórico-institucional da política de financiamento público da região a partir do século XX até o início do século XXI. O Banco da Amazônia é o principal agente financeiro da região e gestor do Fundo Constitucional do Norte (FNO), de onde provém sua fonte primária de recursos. Vinculado à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), esse fundo visa contribuir para a redução das desigualdades inter e intrarregionais e para a promoção do desenvolvimento sustentável no país. O Banco da Amazônia atua, portanto, como operacionalizador de políticas públicas federais, embora exerça também funções típicas de banco comercial. Como a região amazônica vive um momento no qual coexistem políticas tradicionais e políticas orientadas pela sustentabilidade, tal desarmonia reflete-se na atuação do banco, pois, conforme esta tese demonstra, a instituição concentra majoritariamente seus recursos no setor agropecuário (soja e pecuária bovina) e em unidades da federação situadas na fronteira tropical de recursos, valendo-se de condições de crédito mais favoráveis do que as oferecidas pelo mercado. No que diz respeito à contribuição empírica, cabe destacar que esta tese sistematiza dados inéditos sobre o financiamento público da Amazônia, em particular, os concedidos pelo Banco da Amazônia, cuja análise desdobra-se em duas vertentes: a primeira, voltada à própria instituição pública, e a segunda, dedicada à evolução histórico-institucional do sistema de financiamento público na região. Em termos teóricos, a tese avança no plano epistemológico mediante uma abordagem interdisciplinar que integra a compreensão de Karl Polanyi acerca da economia, das finanças e do Estado (economia substantiva e formas de integração) com a perspectiva pós-keynesiana, da qual derivam conceitos relevantes como o papel do banco público, a preferência pela liquidez, a funcionalidade do sistema financeiro, convenções e incerteza.

Palavras-chave: Banco da Amazônia, política de financiamento público, convenção de desenvolvimento sustentável, Amazônia.

ABSTRACT

Given the need to reorient the economy of the Brazilian Amazon toward sustainable development, while simultaneously confronting the challenge of identifying financing mechanisms for this transformation, this thesis examines the role of the Bank of the Amazon (*Banco da Amazônia*) within the historical-institutional evolution of the region's public financing policy from the twentieth century to the early twenty-first century. The Bank of the Amazon is the primary financial agent in the region and the administrator of the Constitutional Fund for the North (FNO), which serves as its primary source of funding. Aligned with the National Policy for Regional Development (PNDR), this fund aims to contribute to the reduction of inter- and intra-regional inequalities and the promotion of sustainable development across the country. Consequently, the Bank of the Amazon operates as an implementer of federal public policies, even as it performs typical commercial banking functions. Because the Amazon region is currently experiencing a period in which traditional policies and sustainability-oriented policies coexist, this disharmony is reflected in the bank's operations. As this thesis demonstrates, the institution concentrates the majority of its resources in the agricultural and livestock sector (specifically soy and cattle ranching) and in federative units located along the tropical resource frontier, utilizing credit terms that are more favorable than those offered by the market. Regarding its empirical contribution, this thesis systematizes original data on public financing in the Amazon—particularly loans granted by the Bank of the Amazon—the analysis of which unfolds along two analytical dimensions: the first focuses on the public institution itself, while the second is dedicated to the historical-institutional evolution of the region's public financing system. Theoretically, the thesis advances on an epistemological level through an interdisciplinary approach that integrates Karl Polanyi's understanding of the economy, finance, and the State (substantive economics and forms of integration) with a Post-Keynesian perspective, from which relevant concepts are derived, such as the role of public banks, liquidity preference, the functionality of the financial system, conventions and uncertainty.

Keywords: Banco da Amazônia, public financing policy, sustainable development convention, Amazon.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução anual da cobertura e uso da terra, 1985 -2024 20

Figura 2 – Composição setorial emissões GEE* na Amazônia, 1990 – 2024 20

Figura 3 – *Ranking* Estados da Amazônia Legal por geração de emissões GEE* totais, 2024 21

Figura 4 – Composição setorial emissões GEE* por Estado, 2024 22

Figura 5 – Circuito *finance-funding* e a Demanda Efetiva 50

Figura 6 – Carteira de projetos financiados pelo Banco da Amazônia por setor (%) 2003-2024 100

Figura 7 – Desembolsos do Banco da Amazônia por subsetor em termos reais (2003-2024) 101

Figura 8 – Produtos financeiros verdes e tradicionais do (2003-2024) – Desembolsos em termos reais (2024) 102

Figura 9 – Desembolsos do Banco da Amazônia (termos reais 2024) por produto financeiro (2003-2024) 102

Figura 10 – Participação do subsetor (%) – Produtos financeiros verdes do FNO 103

Figura 11 – Participação do subsetor (%) - Outros produtos financeiros verdes do FNO 104

Figura 12 – Total desembolsos do Banco da Amazônia em 2003-2024 por Estados (termos reais) 105

Figura 13 – Média simples da participação do financiamento do Banco da Amazônia (%) em cada Estado em cada ano no período entre 2003-2024 105

Figura 14 – Desembolsos do Banco da Amazônia (2003-2024) por tomador (%) 106

Figura 15 – Média da taxa de juro anual (p.a.) 107

Figura 16 – Média do prazo de reembolso e de carência por tipologia de *funding* (anos) entre 2003 e 2024 108

Figura 17 – Média do prazo de reembolso (anos) e de carência por tipologia de *funding* e por setor entre 2003 e 2024 108

Figura 18 – Composição (%) fontes de financiamento operações contratadas na forma direta e indireta não automática (2003-2024) 109

Figura 19 – Composição anual (%) das fontes de financiamento de operações contratadas na forma direta e indireta não automática (2003-2024) 110
Figura 20– Valor Contratado e Número de Operações por Setor (FNO 2019/24) 112
Figura 21 – Mapa de contratos (Valor Contratado e Número de Operações) por unidade federativa (FNO 2019 - 2024) 113
Figura 22 – Valor Contratado e Número de Operações por unidade federativa (FNO 2019 - 2024) 113
Figura 23 – Contratação por porte Valor Contratado e Número de Operações (FNO 2019 – 2024) 114
Figura 24 – Classificação de convenções de desenvolvimento 130

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A3P	Agenda Ambiental na Administração Pública
ABC / ABC+	Plano de Adaptação e Baixa Emissão de Carbono na Agricultura
ABDE	Associação Brasileira de Desenvolvimento
ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
AFD	Agência Francesa de Desenvolvimento (*Agence Française de Développement*)
ALIDE	Associação Latino-Americana de Instituições Financeiras para o Desenvolvimento
ASG (ou ESG)	Ambiental, Social e Governança
BACEN	Banco Central do Brasil
BASA	Banco da Amazônia S.A.
BAU	*Business as Usual* (Cenário de Referência)
BCA	Banco de Crédito da Amazônia
BCB	Banco de Crédito da Borracha
BIP	Plataforma Brasil de Investimentos Climáticos e para a Transformação Ecológica
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CDS	Convenção do Desenvolvimento Sustentável
CGU	Controladoria-Geral da União
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
COP	Conferência das Partes (*Conference of the Parties*)
ENREDD+	Estratégia Nacional para Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação
FCFs	Fundos Constitucionais de Financiamento
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
GEE	Gases de Efeito Estufa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
iCS	Instituto Clima e Sociedade
MIDR	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NDC	Contribuição Nacionalmente Determinada (*Nationally Determined Contribution*)
NEA	Nova Economia para a Amazônia
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PPCDAM	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PRDA	Plano de Desenvolvimento Regional da Amazônia
PRSAC	Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
PSK	Perspectiva Pós-Keynesiana
SBCE	Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões
SNF	Sistema Nacional de Fomento
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCU	Tribunal de Contas da União
TDE	Teoria da Demanda Efetiva
TFFF	*Tropical Forest Forever Facility*
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO: FINANCIAMENTO PARA A TRANSFORMAÇÃO DA ECONOMIA DA HILEIA BRASILEIRA 16
2 METODOLOGIA 29
2.1 DIMENSÃO TÉORICO-ANALÍTICA 29
2.2 DIMENSÃO EMPÍRICA-INSTITUCIONAL 31
3 REFERENCIAL TEÓRICO 34
3.1 ENRAIZAMENTO SOCIAL E ECOLÓGICO DA ECONOMIA E DAS FINANÇAS 35
3.2 SISTEMA FINANCEIRO EM PROL DO DESENVOLVIMENTO: O PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS 46
3.3 INCERTEZA, CONVENÇÕES E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 56
4 INTERPRETAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO DA HILEIA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA 65
5 UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO BANCO DA AMAZÔNIA 77
5.1 O BANCO DA AMAZÔNIA NO CONTEXTO DO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DA HILEIA BRASILEIRA 77
5.2 A ATUAÇÃO CONTEMPORANÊA DO BANCO DA AMAZÔNIA (2003 – 2024) 99
5.3 PERSPECTIVAS SOBRE O FINANCIAMENTO DA AMAZÔNIA 116
6 DISCUSSÃO TEÓRICO-EMPÍRICA 125
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 136
REFERÊNCIAS 142
APÊNDICE 1 – DETALHAMENTO METODOLÓGICO 161
APÊNDICE 2 – ROTEIROS DE ENTREVISTAS 163

1 INTRODUÇÃO: FINANCIAMENTO PARA A TRANSFORMAÇÃO DA ECONOMIA DA HILEIA BRASILEIRA

De acordo com Zamagni (2023), com o advento da quarta revolução industrial o capitalismo 'financeiro' evoluiu para o estágio 'cibernético', potencializando a acumulação da riqueza com *moral disengagement* e individualismo libertário. Zygmunt Bauman e Donkis (2014) conceituam este estágio de adiaforização, referindo-se à perda da sensibilidade nas relações sociais, reduzidas a atos "neutros e imparciais" de modo a evitar julgamentos éticos.

Ao mesmo tempo em que o crescimento econômico é fortalecido, aumentam as desigualdades sociais e os ecossistemas continuam a ser pressionados de forma não regenerativa, provocando alterações climáticas significativas e perda da biodiversidade. Em termos geopolíticos, a ordem global sofre rupturas de diversas naturezas, desde a queda do muro de Berlim até os conflitos das primeiras décadas do século XXI, criando um contexto político de extrema complexidade e incertezas.

É possível dizer que vivemos um momento de poli-crises (Morin, 2003; Tooze, 2022; 2025), isto é, de crises simultâneas (social, cultural, geopolítica, sanitária, ambiental, econômica) cujos efeitos são maiores do que a soma das crises. Urge, então, uma reflexão sobre como a economia deve ser concebida, atendendo ao chamado de Hyman Minsky: "*I am afraid economists can never become mere technicians applying an agreed upon theory that is fit for all seasons within an institutional structure that does not and need not change"* (Minsky, 1985, p. 53).

Nesse contexto, principalmente desde a década de 1990, vem se consolidando no debate acadêmico uma nova convenção sobre o funcionamento da economia: a convenção do desenvolvimento sustentável (doravante CDS). O uso do termo 'convenção' é tributário da proposição de Keynes (1936) acerca do comportamento convencional dos atores sociais para enfrentar a incerteza[1] na tomada de decisão de financiamento e investimento. Como resumido por Vinha *et al*. (2018, p. 275), "os atores sociais estabelecem convenções para enfrentar um ambiente caracterizado por um alto grau de incerteza e risco, as quais, uma vez generalizadas, funcionam como parâmetros relativamente flexíveis que sinalizam o provável cenário futuro, o novo ambiente no qual as ações econômicas irão operar", concluindo que, na visão keynesiana, convenção constitui um pressuposto ao invés de uma experiência historicamente comprovada. O surgimento da CDS contribuiu para revelar que os custos sociais (desigualdade, más

[1] O aprofundamento deste conceito se encontra no capítulo 3 desta tese.

condições de trabalho) e ecológicos (poluição, esgotamento de recursos) do sistema capitalista minam suas próprias bases de sustentação, embora sejam tratados como externalidades ou como o preço inevitável do progresso. Frente a esses novos desafios, os agentes econômicos procuram internalizar estratégias associadas à sustentabilidade no momento da tomada de decisão a fim de ajustar uma trajetória de crescimento de baixo desempenho social e ambiental.

Esta 'crença compartilhada' (Carvalho, 2014) evoluiu ao longo do século XXI, e sua disseminação permitiu a institucionalização de acordos globais como por exemplo, o Acordo de Paris, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o arcabouço global Kunming-Montreal sobre a biodiversidade. Timidamente, emerge uma nova moralidade entre os atores sociais (poder público, setor privado e sociedade civil), embora não prevaleça nas dinâmicas de mercado e socioecológicas. Ou seja, o padrão de desenvolvimento dominante não mudou, apesar da percepção e expectativa dos agentes sobre ele tenha incorporado novos valores, demandas e desejos [2].

Nesta tese, faz-se um recorte relativo à influência da CDS no setor das finanças. Esta convenção promove transformações profundas no *modus operandi* dos atores do sistema financeiro e produtivo. O motivo central é assumir o financiamento como *instrumental a um fim civilizatório* e não somente à acumulação de riquezas. Este entendimento proporcionaria uma funcionalidade ao sistema financeiro capaz de atender às demandas de financiamento e investimento na economia compatíveis com os limiares socioecológicos. Ademais, esta convenção destaca a relevância de princípios, tais como, equidade (redistribuição) e reciprocidade, que vão além do *ethos* da eficiência e do pressuposto antropológico do *homo oeconomicus*, também aplicáveis no setor das finanças. Ainda, se destaca a problematização das interpretações da CDS; esta, é contemplada tanto no debate "neoliberal" sobre desenvolvimento, quanto no "desenvolvimentista" (Gabor; Braun, 2025; Feil *et al*., 2023). O primeiro, ao considerar o mercado como protagonista nas soluções para os desafios socioecológicos, mantendo o paradigma neoclássico adicionando-lhe temáticas ambientais e sociais. Neste caso, o Estado se torna ator de "de-risking" para a atração do capital privado (Gabor; Braun, 2025). O segundo, por sua vez, reconhece o papel crucial do Estado nas dinâmicas de desenvolvimento sustentável (Feil *et al*., 2023; Feil *et al*., 2025; Bresser-Pereira,

[2] Não faz parte do escopo desta tese se debruçar sobre as diversas definições do termo "desenvolvimento sustentável", para isto ler Ametepey *et al*. (2023) e Shao *et al*. (2026). Como é um conceito polissêmico, os atores que dele se apropriam atribuem o significado que lhes convém. Por isso, o termo foi adotado como convenção.

2019), no qual se idealiza um "Big Green State" (Gabor; Braun, 2025; Feil *et al*., 2023) capaz de induzir mercados e atores rumo ao desenvolvimento sustentável.[3]

O espaço geográfico no qual analisa-se o sistema de financiamento da economia à luz da CDS é a Amazônia Legal Brasileira[4] (doravante, apenas Amazônia Brasileira), que, segundo o IBGE[5], ocupa cerca de 60% do território nacional e é composta por 772 municípios distribuídos nos Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão. A região abriga cerca de 10% da biodiversidade terrestre, estoca uma quantidade de carbono equivalente a 15-20 anos de emissões de gases efeito estufa (doravante GEE) e contribui para a estabilização do clima global através da evapotranspiração (Flores *et al*., 2024; Diniz, 2017). Portanto, a Amazônia Brasileira, tem um papel estratégico no atingimento das metas e objetivos de sustentabilidade, tanto a nível nacional, quanto global.

A economia da Amazônia Brasileira vive um modelo de ocupação territorial feito de atividades econômicas homogeneizadoras, em competição com a floresta e suas populações, seguindo uma constante "comoditização" dos produtos voltados para a exportação (Escada *et al*., 2023). Baseada em *commodities* agrícolas, minerais de baixo valor agregado e intensivas em carbono, registra déficit nas transações comerciais com o restante do País, e os serviços de administração pública têm alta participação no PIB regional (Nobre *et al*., 2023); Também o mercado de trabalho caracteriza-se por altos níveis de informalidade, baixa qualificação profissional e salários inferiores à média nacional (*idem*). Ainda, Moreira *et al*. (2025; p. 6-7) apontam que a região apresenta criticidades como "pobreza estrutural, precariedade de infraestrutura, insegurança hídrica e energética, economias ilícitas e pressões crescentes sobre povos indígenas, comunidades quilombolas e populações tradicionais". Uma alternativa econômica para a região é a "bioeconomia bioecológica" (Escada *et al*., 2023), expressão contemporânea de uma trajetória histórica e socioeconômica de atividades produtivas que ocorrem em consonância com as características socioecológicas da região (Costa, 2024; Escada *et al*., 2023). Entretanto, esta economia baseada em produtos da biodiversidade e em

[3] Nos capítulos 3 e 6 deste trabalho, este debate é especificado e aprofundado, aqui se coloca a temática de forma introdutória para embasar as hipóteses, perguntas e objetivos desta tese.

[4] A Amazônia Legal corresponde à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM delimitada no Art. 2o da Lei Complementar n. 124, de 03.01.2007. Foi instituída com o objetivo de definir a delimitação geográfica da região política de atuação da SUDAM com a finalidade promover o desenvolvimento includente e sustentável e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional. Composta por 772 municípios distribuídos nos Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão, seu território corresponde a 58,93% do País. https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e

[5] IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Website da instituição: https://www.ibge.gov.br/.

tecnologias desenvolvidas localmente é ofuscada pelos setores convencionais e pela alta informalidade (Nobre *et al*., 2023).

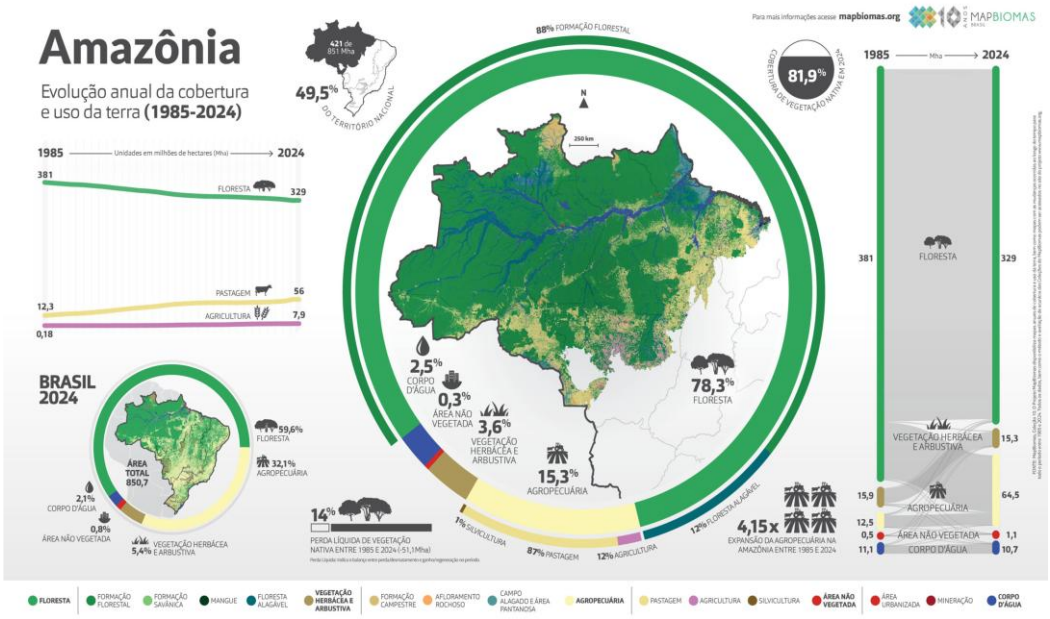
O desenvolvimento da região configura-se como 'exógeno' às características e especificidades do bioma, pois prioriza o crescimento econômico e a acumulação de capital que agravam a desigualdade social e a degradação ambiental. Embora exista uma outra realidade econômica 'endógena', baseada no bioma, que cresce consistentemente desde o período colonial, esta é praticamente ignorada pelas políticas econômicas e sociais implementadas na Amazônia (Costa, 2009; 2012; 2020)[6]. Por conseguinte, a região vem sofrendo fortes desequilíbrios socioecológicos. Segundo o Mapbiomas[7], em 2024, foram queimados cerca de 15,6 milhões de hectares, percentual 117% superior à média histórica (1985-2023), correspondendo a 52% da área nacional afetada pelo fogo, tornando a Amazônia o principal epicentro do fogo no Brasil.

Na análise da cobertura e uso da terra na Amazônia entre 1985 e 2024 (Figura 1), observa-se um aumento do uso do solo na agropecuária de 12,5Mha para 64,5Mha. Isto é, em 2024, 15,3% do território da Amazônia foi usado para fins agropecuários, representando um aumento 4,15 vezes no mesmo período. Entre 1985 e 2024, o bioma amazônico perdeu 51,1 Mha, correspondendo a uma cobertura de vegetação nativa de 81,9%. Esses dados apontam para uma tendência conhecida como "*Amazon Forest dieback hypothesis*", que indica a savanização do bioma por desmatamento e mudanças climáticas (Leme, *In* FGV 2021), e projeta para 2050 o "*tipping point*", estágio em que a perda de cobertura florestal atinge um nível tão alto que os sistemas ecológicos colapsam (Flores *et al*., 2024).

[6] O autor Francisco Costa de Assis (2009; 2012; 2020) tem uma ampla literatura que caracteriza os paradigmas tecnológicos, e suas relativas trajetórias, aplicadas ao contexto da economia rural da Amazônia. Este autor define dois paradigmas principais para a região. O primeiro, "paradigma agropecuário", utiliza a natureza como matéria prima (no início do processo de produção) e como suporte descartável (no fim do processo de produção). Este paradigma é uma expressão de um "paradigma global" que visa controlar a natureza para fins capitalistas e industriais. No seu lado oposto, há o segundo paradigma, o "paradigma extrativista". Este, faz um uso sustentável da natureza, visando a manutenção da mesma. Desse paradigma, fazem parte uma diversidade de atores locais, que desde o período colonial estão presentes e geram produtos de uma economia "baseada em bioma". Os dois paradigmas vivem em conjunto com divergências e trajetórias concorrentes.

[7] Para obter maiores informações acessar o seguinte website: https://brasil.mapbiomas.org/2025/06/24/area-queimada-no-brasil-em-2024-supera-media-historica-em-62/

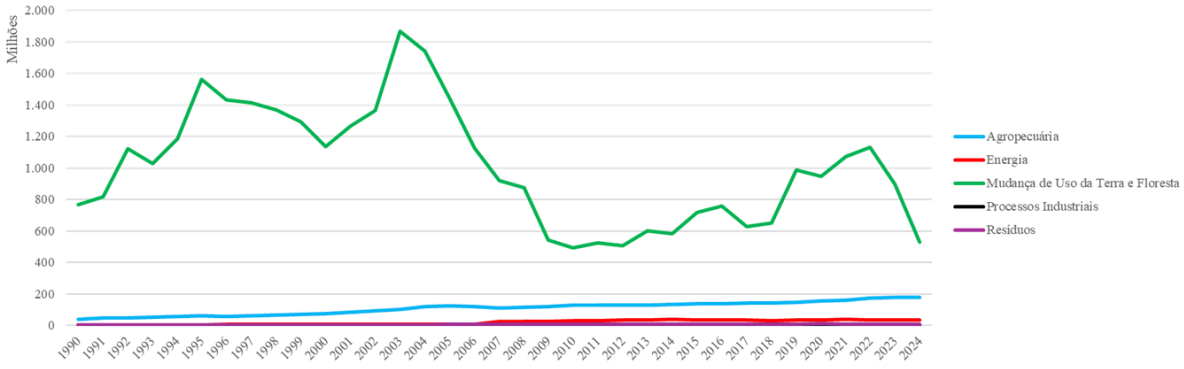
Figura 1 – Evolução anual da cobertura e uso da terra, 1985 -2024



Fonte: Mapbiomas (2025).

Entre 1990 e 2024, de acordo com os dados do SEEG Brasil[8], o bioma amazônico – em média – contribuiu com 67% da geração de emissões de gases efeitos estufa (GEE) do Brasil relativas ao setor de "Mudança de Uso da Terra e Floresta" e 21% do setor da "Agropecuária". Esses dois setores representam os maiores vetores de geração de GEE na Amazônia (Figura 2).

Figura 2 – Composição setorial emissões GEE* na Amazônia, 1990 – 2024



Fonte: elaboração própria com base de dados SEEG Brasil.

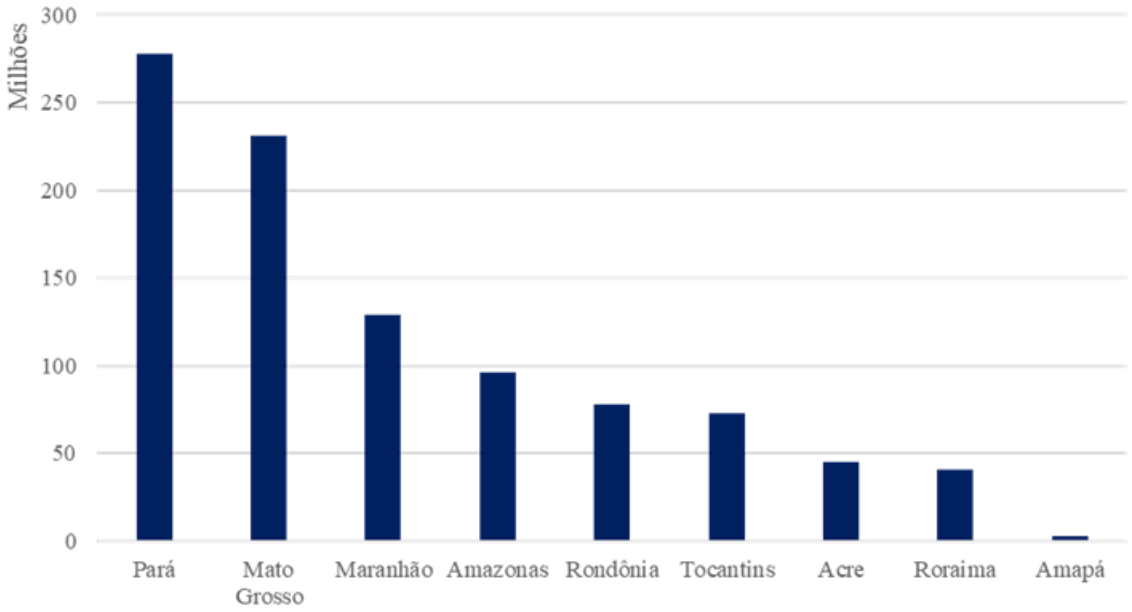
*Emissão CO2e (t) GWP-AR5.

[8] Elaboração própria com base nos dados da "Tabela Geral – planilha contendo todos os dados de emissões do SEEG desagregados por estados e biomas". Para obter maiores informações acessar o seguinte link: https://seeg.eco.br/

Em 2024, 93,9% das emissões de GEE desta região advém do setor de “Mudança de Uso da Terra e Floresta” (70,2%) e da “Agropecuária” (23,7%). O restante, inclui os setores de “Energia” (4,6%), “Resíduos” (1,3%) e “Processos Industriais” (0, 2%).

A distribuição espacial das emissões de GEE, em 2024, indica o Estado do Pará e do Mato Grosso como maiores emissores, seguidos por Maranhão, Amazonas, Rondônia, Tocantins, Acre, Roraima e Amapá (Figura 3).

Figura 3 – *Ranking* Estados da Amazônia Legal por geração de emissões GEE* totais, 2024

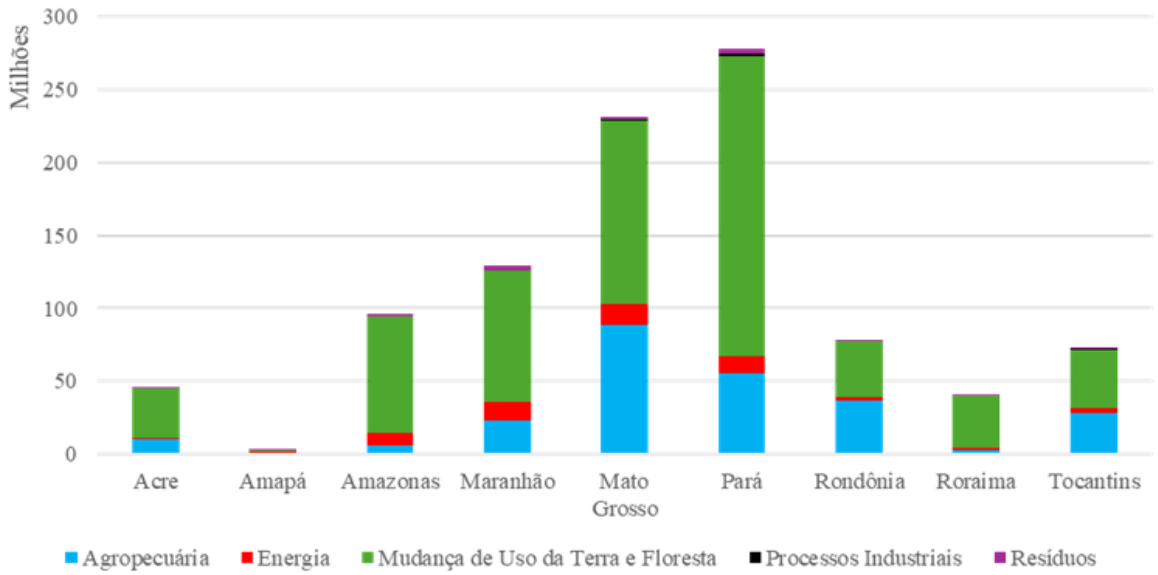


Fonte: elaboração própria com base de dados SEEG Brasil.

*Emissão CO2e (t) GWP-AR5.

Nesses Estados, a exceção do Amapá, os setores de “Mudanças de Uso da Terra e Floresta” e da “Agropecuária” são os maiores vetores de geração de GEE, conforme se ilustra na figura a seguir (Figura 4).

Figura 4 – Composição setorial emissões GEE* por Estado, 2024



Fonte: elaboração própria com base de dados SEEG Brasil.

*Emissão CO2e (t) GWP-AR5.

Diante desse cenário, é urgente redirecionar o desenvolvimento da região para atividades sustentáveis de modo a conter o processo de degradação ambiental, cujo estágio atual encontra-se próximo do ponto de não-retorno (Lovejoy; Nobre, 2018; Lovejoy; Nobre, 2019; Ometto *et al*., 2022; Lenton, 2023). Entre as ações relevantes a serem realizadas, destacam-se conservar o meio ambiente e garantir os direitos dos povos originários, ao mesmo tempo em que restaura áreas degradadas, impulsiona cadeias de valor sustentáveis, fomenta uma agropecuária regenerativa, implanta infraestruturas adequadas às características regionais (conectividade, logística, saneamento, etc.), melhora a qualidade de vida da população urbana e investe em inovação e tecnologia.

Convém se perguntar como financiar esta transformação, uma vez que reorientar os fluxos financeiros para uma estratégia de desenvolvimento pautada na sustentabilidade requer o acesso à múltiplas fontes e condições de financiamento adequadas às reais necessidades da economia da Amazônia. O financiamento público deverá ser o alicerce da transformação, exercendo também o papel de alavancar recursos oriundos do setor privado (Nobre *et al*., 2023). Nessa linha de argumentação, Feijó *et al*. (2023) apontam para a necessidade de socialização dos investimentos, visando a sustentação do investimento total da economia e a garantia do financiamento em atividades sustentáveis, com particular destaque para a atuação dos bancos

públicos, que operam como braços financeiros de políticas públicas (Feil; Feijo, 2021; Feil 2021).

Além de terem capacidade de direcionar crédito para projetos de longo prazo de acordo com as políticas públicas estabelecidas, bancos públicos assumem um papel relevante na criação de mercados que promovem mudanças estruturais. Por serem braços financeiros de políticas públicas e operarem de forma contracíclica na economia, contribuem no desenvolvimento de capacidades sociais e novos empreendimentos, assim como na orientação de recursos financeiros ancorados em missões (Mazzucato; Penna, 2016; Feil; Feijo, 2021; Feijó *et al*., 2023). Ademais, bancos públicos assumem o financiamento de projetos com alto nível de incerteza, a exemplo de projetos de inovação ou localizados em regiões pouco desenvolvidas ou distantes (Chan; Freitas, 2021).

Neste bojo, à luz da necessidade de transformação da economia da Amazônia rumo ao desenvolvimento sustentável e a exigência de identificar como financiar essa transformação, esta tese tem como foco a atuação do banco público Banco da Amazônia – que desempenha um papel crucial para a economia da região (Costa *et al*., 2023) – contextualizada na evolução histórico-institucional do financiamento público da Amazônia Brasileira a partir do século XX até o início do século XXI. Ainda, o Banco da Amazônia é o principal agente financeiro e responsável pela gestão do Fundo Constitucional do Norte (FNO), de onde provém sua principal fonte de recursos. Atrelado à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), este fundo visa contribuir na redução das desigualdades inter e intrarregionais e na promoção do desenvolvimento sustentável no País. Logo, o Banco da Amazônia atua como operacionalizador das políticas públicas federais, embora atue também como banco comercial.

Convém observar que desde meados do século XX, o financiamento na região amazônica concentra-se principalmente na produção de *commodities* agrícolas (Nobre *et al*., 2023; Castro; Campos, 2015; Simonian; Baptista, 2015). Ao analisar a evolução do crédito rural na Amazônia, pesquisa do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea)[9] concluiu que ele contribuiu para a expansão das atividades agropecuárias na região, "fundamentada num modelo que compete diretamente com a floresta e tem sido majoritariamente financiado pelo Estado, por meio de recursos subsidiados (Farias; Schmitz, 2025, p. 289)". Os autores afirmam que o financiamento de atividades agrícolas sustentáveis (bioeconomia, sistemas agroflorestais,

[9] Fundado em 1973, o NAEA da Universidade Federal do Pará (UFPA) atua na pós-graduação e na pesquisa socioeconômica relacionada à região; na intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e na difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região https://www.naea.ufpa.br/.

agricultura de baixo carbono) tem sido marginal. Este fenômeno confirma que na Amazônia as "ideias de desenvolvimento sustentável têm inspirado, na prática, projetos pequenos e, quase sempre, mais conservadores do que conservacionistas" (Simonian; Baptista, 2015, p. 20). Nessa linha de argumentação, Diniz (2017) assinala as contradições que existem entre políticas públicas de desenvolvimento e políticas públicas de meio ambiente na Amazônia brasileira. Segundo o autor, as primeiras não geram os resultados esperados em termos socioeconômicos e ainda criam incentivos diretos e indiretos ao desmatamento. Logo, as políticas públicas de meio ambiente têm uma eficiência limitada.

Esta "desarmonia"[10] de caminhos de desenvolvimento se reflete também na dinâmica de atuação do Banco da Amazônia. Como veremos nos capítulos 4 e 5, embora haja sinais da mudança na prática do Banco da Amazônia na direção da CDS, os resultados da análise mostram que o Banco da Amazônia concentra majoritariamente seus recursos setorialmente na agropecuária (soja e pecuária bovina), e espacialmente (unidades da federação que se encontram na fronteira tropical dos recursos), por meio de condições de créditos mais favoráveis do que as oferecidas pelo mercado.

Face ao exposto, é possível formular a hipótese principal da pesquisa da seguinte forma: o Banco da Amazônia inicia um processo de transformação gradual para adotar estratégias e ações em bases sustentáveis. Entretanto, o banco financia majoritariamente setores que expandem a fronteira tropical de recursos (soja e pecuária bovina), sendo este o resultado de uma herança histórico-institucional das políticas de financiamento público da Amazônia Brasileira. Isso se traduz em um problema redistributivo e teleológico, uma vez que o *funding*

[10] De acordo com a enciclopédia Treccani (https://www.treccani.it/) segue o detalhamento da etimologia do termo "desarmonia". A definição etimológica de "desarmonia" compreende-se por meio da análise dos dois componentes que estruturam o vocábulo: o substantivo "armonia" e o prefixo "dis-".O núcleo "Armonia": O vocábulo deriva do grego harmonía (ἁρμονία), originado, por sua vez, dos verbos harmozo (ἁρμόζω) ou ararísko (ἀραρίσκω), cujas acepções remetem a "conectar", "encaixar", "adaptar" ou "compor". A raiz indoeuropeia fundamental é ar- (ou her-), que expressa precisamente a ideia de "ajustar apropriadamente". Originalmente, este conceito não pertencia à esfera abstrata ou musical, mas ao domínio pragmático e artesanal da carpintaria e da construção naval: a harmonia consistia na "juntura" perfeita ou no encaixe exato entre as madeiras, o que garantia a solidez de um casco. O prefixo "dis-": Este prefixo deriva do latim dis-, cujas raízes remontam ao proto-indoeuropeu dwis- (com o significado de "em dois", "duplamente" ou "separação"). Adicionado à palavra harmonia, o prefixo dis- não atua como mera subtração, mas introduz uma noção de separação estrutural, privação ou o ato de cindir o que outrora estava unido. É relevante distinguir esta raiz latina da grega dys-, que, diversamente, indica algo "ruim", "alterado" ou "malformado". Ao articular esses dois elementos, a "desarmonia" configura-se, literalmente, como uma "conexão inexistente" ou um "ajuste dificultoso". Do ponto de vista etimológico, o termo representa o colapso, a fissura ou a "cisão do encaixe" entre as partes constituintes. Isto significa que a "desarmonia" não descreve o vácuo, o nada ou a ausência total de forma; antes, indica uma relação problemática. O conceito pressupõe a existência de partes que "poderiam" ou "deveriam" conectar-se, mas que, em vez disso, resistem, divergem em dualidade ou se fragmentam.

principal deste banco público é o FNO atrelado à PNDR, cuja "missão" consiste na redução das disparidades regionais e inter-regionais e na promoção do desenvolvimento sustentável.

Como desdobramento da hipótese principal, propomos hipóteses auxiliares, a saber: i) O Banco da Amazônia é o braço operativo do planejamento regional da Amazônia Brasileira que, historicamente, segue um caminho exógeno às especificidades regionais, mas que introduziu recentemente elementos de sustentabilidade; ii) O financiamento de projetos do Banco da Amazônia destina-se, majoritariamente, às atividades que expandem a fronteira tropical de recursos com condições de financiamento favoráveis, comparadas àquelas de mercado; iii) Não há ainda soluções institucionais consistentes para fomentar e viabilizar o financiamento em bases sustentáveis na Amazônia Brasileira de forma estruturante e douradora; iv) Há necessidade de um esforço teórico para englobar a temática socioecológica no debate sobre financiamento do desenvolvimento, e em especial, para os bancos públicos.

A pesquisa desta tese é guiada pela seguinte pergunta central: Numa perspectiva histórica-institucional do financiamento público na região, em que medida o Banco da Amazônia está adotando na sua prática elementos de sustentabilidade? Como desdobramento da pergunta central, seguem perguntas auxiliares para aprofundar a pesquisa: i) Quais os principais elementos da política de financiamento público da região amazônica brasileira sob uma perspectiva histórica-institucional? E qual o papel do Banco da Amazônia nesta evolução? ii) A carteira de projetos financiados pelo Banco da Amazônia adota qual convenção de desenvolvimento e quais os pontos críticos? iii) Quais constatações e pontos de reflexão podem ser considerados para desenhar uma política de financiamento público em prol da sustentabilidade? iv) Sob uma perspectiva teórica, quais caminhos de pesquisa são possíveis para englobar a temática socioecológica no debate sobre financiamento do desenvolvimento e, em especial para os bancos públicos?

Em consonância com as hipóteses e perguntas de pesquisa, a tese tem como objetivo geral caracterizar e explicitar a adoção de elementos de sustentabilidade no Banco da Amazônia no horizonte temporal de 2003 a 2024 dentro da evolução histórica-institucional das políticas de financiamento público da região, a partir do século XX até o início do século XXI.

Os objetivos específicos são: i) Caracterizar a política de financiamento público da região amazônica brasileira sob uma perspectiva histórica-institucional, destacando o papel do Banco da Amazônia; ii) Explicitar as características do financiamento da carteira de projetos do Banco da Amazônia, bem como suas condições de financiamento; iii) Identificar constatações e ponto de reflexão sobre estratégias e mecanismos capazes de subsidiar políticas públicas e iniciativas de financiamento em prol da sustentabilidade na Amazônia Brasileira; iv)

Propor uma abordagem teórica com poder explicativo capaz de avaliar a contribuição dos bancos públicos na transformação da economia da Amazônia Brasileira em bases social e ambientalmente sustentáveis.

Elegeu-se como recorte temporal analítico sobre a atuação do Banco da Amazônia o período de 2003 a 2024, por dois motivos. O primeiro, de ordem institucional e estratégica, aponta o ano de 2003 como o da retomada do planejamento regional no Brasil e início do financiamento voltado ao desenvolvimento sustentável nas políticas públicas federais, também viabilizado pelos bancos públicos. O segundo reside na disponibilidade de dados sobre a carteira de projetos financiados pelo Banco da Amazônia no período de 2003 a 2024, correspondendo à uma nova fase das políticas de financiamento e do planejamento regional. Para fortalecer o entendimento das trajetórias do banco, adicionou-se uma análise de contexto sobre a evolução histórico-institucional das políticas de financiamento público na região amazônica a partir 1912 até 2024, que mapeou a atuação do Banco da Amazônia desde sua origem (1942).

Neste contexto, a contribuição deste trabalho se caracteriza em duas camadas complementares, uma teórica e outra empírica. No que diz respeito à contribuição teórica, o fato de considerar o desenvolvimento sustentável no debate sobre financiamento do desenvolvimento por parte de bancos públicos e nas políticas de financiamento, abre novos caminhos epistêmicos a serem trilhados. Em específico, esta tese aborda o financiamento público da região amazônica do Brasil, com destaque na atuação do Banco da Amazônia, e se argumenta em que medida o banco público adota elementos do desenvolvimento sustentável. Em termos teóricos, então, qual perspectiva/s têm maior poder explicativo e preditivo sobre este fenômeno?

Longe de esgotar a resposta a esta pergunta, mas, propondo um possível caminho epistêmico, esta tese se baseia em um referencial teórico interdisciplinar, que procura unir a perspectiva de Karl Polanyi sobre economia e finanças, com a perspectiva pós-keynesiana (PSK) sobre o financiamento do desenvolvimento, com destaque para o papel dos bancos públicos. Outros caminhos teóricos poderiam ser trilhados, entretanto, avaliou-se que este referencial teórico interdisciplinar é capaz de dar conta da complexidade empírica, considerando os seguintes argumentos, a saber:

1. Perspectiva Polanyiana: a evolução histórica-institucional do sistema de financiamento público da região Amazônica Brasileira, e a concomitante estruturação e atuação do Banco da Amazônia, evidenciam aspectos sociais e ecológicos fundamentais para explicar o comportamento dessas instituições. Ao conceber a economia ‘fora’ do seu meio

socioecológico, não haveria a possibilidade de explicar as trajetórias de atuação dessas instituições. Polanyi (1977; 2001) fornece um arcabouço teórico que reconhece o enraizamento da economia e das finanças na sociedade e na natureza: a economia substantiva, que explica tanto o fato de as instituições serem moldadas pela sociedade no devir da história, quanto o aspecto do *telos* do financiamento, que considera, além resultado econômico, também as características socioecológicas. Além disso, Polanyi oferece um entendimento sobre as diversas formas de integração da economia (reciprocidade, redistribuição e troca) que auxiliam na análise sobre quais formas o Banco da Amazônia estaria trilhando. Outro aspecto apontado pelo autor é a relevância do Estado na economia, indo além do papel mínimo do Estado na economia de mercado auto-regulado;

2. Perspectiva Pós-keynesiana: como a perspectiva de Polanyi não fornece categorias epistêmicas capazes de entender os mecanismos de financiamento em economias contemporâneas, bem como comportamentos balizadores relativos às decisões de investimento/financiamento perante um futuro incerto para explicar a atuação de um banco público no conjunto do sistema financeiro, foi necessário aportar outro instrumental teórico. A perspectiva PSK complementa, e se integra, à perspectiva polanyiana, disponibilizando conceitos como, preferência pela liquidez, circuito *finance-funding*, funcionalidade e fragilidade do sistema financeiro e socialização dos investimentos. É neste cenário epistêmico que se insere o debate sobre o papel dos bancos públicos de desenvolvimento, temática pouco explorada na literatura (Marshall; Rochon, 2019), como forma do Estado atuar na economia, sendo este um ponto crucial em comum com a perspectiva polanyiana. Também se discute o conceito de convenção utilizado para entender o comportamento dos atores sociais – inclusive os bancos públicos – perante a incerteza. Nesse sentido, esta tese também procura contribuir para o debate sobre convenções realizado por diversos autores como Erber (2009; 2012), Vinha (2000; 2001), Vinha *et al*. (2018), Modenesi (2014), Carvalho (2014) e Feil *et al*. (2023; 2025).

No que diz respeito à contribuição empírica, convém destacar que esta tese sistematiza dados relativos ao financiamento público da região Amazônica, em especial do Banco da Amazônia, em duas vertentes: a primeira relativa ao próprio banco público, e a segunda trata da evolução histórico-institucional do sistema de financiamento público na região. No que tange ao Banco da Amazônia, a sistematização de dados contribui para preencher a lacuna relativa à transparência dos bancos públicos. A falta de dados disponíveis no *website* do Banco da Amazônia sobre operações de financiamento (reembolsável ou não reembolsável) individualizadas (por projeto), que passaram por uma análise do banco para serem concedidos,

impossibilita uma análise acurada sobre a composição setorial da carteira do banco. Para os propósitos desta tese, inviabilizaria a identificação do direcionamento dos recursos públicos, lembrando que o FNO é a maior fonte de *funding* do banco. Para suprir esta lacuna, foi realizado um pedido oficial no canal da transparência da Controladoria Geral da União (CGU), o FalaBR, acolhido pelo banco, que forneceu os dados dentro do prazo estipulado na lei. Contudo, ao analisá-los, observou-se discrepâncias no enquadramento dos projetos nos códigos CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas), bem como nas demais informações. Por outro lado, o banco enviou dados que possibilitaram uma análise empírica sobre os valores desembolsados, datas de contração, prazos dos financiamentos, distribuição geográfica, descrição do projeto e taxa de juros. A segunda vertente relativa à sistematização dos dados remete à evolução histórico-institucional do sistema de financiamento público da região amazônica de 1912 até 2024. Este esforço empírico permitiu identificar padrões e especificidades caracterizantes do financiamento público na região, passado e atual, fundamental para enquadrar a atuação do Banco da Amazônia. Finalmente, espera-se que o esforço de sistematização de dados realizado nesta tese contribua também para o debate sobre o desempenho dos Fundos Constitucionais, em especial o FNO, ligados à política pública PNDR, crucial para a redução das desigualdades inter e intrarregionais e para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Além desta introdução, a tese é estruturada em três blocos interrelacionados e sinérgicos. O primeiro bloco, composto pelo "Capítulo 2: Metodologia" e pelo "Capítulo 3: Referencial teórico", de cunho teórico-metodológico, apresenta a ferramenta epistemológica explicativa do fenômeno empírico em questão. O capítulo 2 detalha a metodologia qualiquantitativa aplicada no desenvolvimento da tese, trazendo elementos epistemológicos, empíricos e analíticos. O capítulo 3 aprofunda aspectos teóricos ligados a Polanyi e Keynes (PSK) sobre a temática do financiamento do desenvolvimento. Em seguida, o segundo bloco apresenta o levantamento empírico desta tese, analisado e interpretado por meio da metodologia e referencial teórico supracitados. O "Capítulo 4: Uma perspectiva histórica sobre as interpretações do desenvolvimento da Hileia[11] Brasileira" apresenta a evolução histórica e o contexto econômico da região amazônica, que prepara a leitura do "Capítulo 5: Uma análise da atuação do Banco da Amazônia". Neste capítulo, detalham-se as políticas de financiamento público na região amazônica desde 1912 até 2024, com destaque para a atuação do Banco da Amazônia desde sua origem (1942) e, em específico no período de 2003-2024 através da análise

[11] O termo "hileia (Hyleae)" se refere à floresta e foi usado pelo cientista prussiano Friedrich Alexander von Humboldt (1769-1859) para denominar a região da Amazônia (Figueiredo *et al*., 2017).

da carteira de projetos financiados e uma avaliação do desempenho do FNO. Ainda, neste capítulo são apresentados os pontos de vista sobre financiamento da Amazônia oriundos de entrevistas semiestruturadas com atores chaves da região. Em face dos resultados obtidos, o terceiro e último bloco desta tese apresenta o "Capítulo 6: Discussão teórico-empírica" no qual são apresentadas as constatações e pontos de reflexão sobre o financiamento da hileia brasileira à luz do referencial teórico. O "Capítulo 7: Considerações finais", por sua vez, tece uma síntese conclusiva e aponta novos caminhos de pesquisa.

2 METODOLOGIA

Este capítulo detalha a metodologia aplicada para elaborar e desenvolver esta tese, caracterizada segundo três perguntas definidas por Creswell (2007; p.23), a saber: Que alegações de conhecimento (visões de mundo) são feitas pelo pesquisador? Que estratégia de investigação vai orientar os procedimentos? Que métodos de coleta e análise de dados serão usados? As primeiras duas perguntas são respondidas na seção "Dimensão teórico-analítica", enquanto a terceira pergunta é abordada na seção "Dimensão empírica-institucional".

2.1 DIMENSÃO TÉORICO-ANALÍTICA

No que tange à pergunta "Que alegações de conhecimento são feitas pelo pesquisador?" a resposta remete à abordagem de filosofia da ciência que o pesquisador abraça para realizar sua pesquisa, bem como o referencial teórico utilizado. Dois elementos foram considerados. O primeiro, relativo à visão de ciência, balizou a pesquisa na premissa da evolução da ciência de Kuhn (1977; 1998), em perspectiva histórica e pluralista[12], que justifica a escolha teórica interdisciplinar (perspectivas de Polanyi e PSK), considerada capaz dar conta da realidade empírica. Por se enquadrar num momento de mudança de paradigma[13] epistemológico, no qual identificam-se anomalias e se procuram novos caminhos teóricos, esta tese situa-se num estágio exploratório. O segundo elemento trata da relação entre valores

[12] De acordo com Kuhn (1998) o processo de conhecimento científico evolui seguindo as seguintes etapas: i) Ciência Normal 1 e paradigmas; ii) Anomalias; iii) Crise da Ciência Normal 1/Ciência Extraordinária; iv) Revoluções Cientificas; v) Ciência Normal 2; e assim por diante.

[13] O conceito de paradigma em Kuhn fornece a etimologia histórica do termo, na primeira edição da sua obra em 1962 "The Structure of Scientific Revolution". Segundo Hacking (2012), Kuhn diferencia na obra "Second Thoughts on Paradigms" o uso da palavra como "global" e "local". O primeiro uso da palavra paradigma se refere ao conteúdo que vai além de teorias, compreendendo métodos, instrumentos e pressupostos metafísicos. O segundo uso da palavra, diz respeito às "soluções exemplares" ligadas à resolução de problemas científicos. Esta tese se refere ao termo no primeiro uso, "global".

epistêmicos e não-epistêmicos (valores sociais) na produção científica (Longino, 1990; 2004; Douglas, 2021; 2007; Carrier, 2013), indo além da visão da neutralidade da ciência (Zamagni, 2023). Isto é, esta tese, além de reconhecer a relevância dos valores epistêmicos, abarca também valores não-epistêmicos no intuito de diminuir o risco de viés, quando se direciona a atenção para problemáticas ainda não reconhecidas na formulação de hipóteses, avaliação de teorias e resultados (Douglas, 2021).

Se, por um lado, o referencial teórico interdisciplinar aqui proposto – combinando a perspectiva de Polanyi com a abordagem PSK – amplia os entendimentos epistêmicos sobre o financiamento do desenvolvimento com a variável da sustentabilidade, por outro se propõe a ter um poder explicativo-preditivo de modo a compreender o campo empírico em questão, ou seja, a política de financiamento público em prol da transformação da economia regional rumo ao desenvolvimento sustentável, com recorte na atuação de um banco público, o Banco da Amazônia.

Com relação à segunda pergunta – Que estratégia de investigação vai orientar os procedimentos? – esta tese se configura como pesquisa qualiquantitativa (método misto) aplicada à um estudo de caso (Flick, 2009; Oliveira, 2024). Em especial, à luz da teoria desta tese e a fim de verificar as hipóteses e alcançar os objetivos da mesma, utilizou-se uma estratégia explanatória sequencial (Oliveira, 2024; Creswell, 2007). Isto é, a pesquisa iniciou com uma fase de coleta e análise de dados qualitativos sobre o objeto em análise (dinâmicas de desenvolvimento da Amazônia Brasileira, evolução histórico-institucional das políticas de financiamento público na Amazônia, atuação histórica do Banco da Amazônia e realização de entrevistas semiestruturadas com especialistas); em seguida, realizou-se a fase de coleta e análise de dados quantitativo (análise descritiva) sobre o Banco da Amazônia (dados sobre a carteira de projetos financiados entre 2003 e 2024 e o desempenho do FNO). Para, enfim, ter uma última fase de integração na qual se interpretam os dados qualitativos e quantitativos. Ainda, o estudo de caso aqui realizado se configura como ‘instrumental’, no sentido de “o interesse no caso se dá pela crença de que ele vai trazer uma compreensão mais ampla sobre algo, seria um meio pra se atingir uma compreensão mais ampla e utilitária de determinado fenômeno (Alves-Mazzotti, 2006; *apud* Oliveira, 2024)”. Ou seja, a partir da análise do Banco da Amazônia – dentro da evolução histórico-institucional das políticas de financiamento público da região – e à luz do referencial teórico, se espera trazer um maior entendimento sobre a contribuição dos bancos públicos no desenvolvimento sustentável, bem como na identificação de elementos chave para uma estratégia e política de financiamento condizente e adequada com às características e especificidades da demanda de financiamento da região amazônica.

2.2 DIMENSÃO EMPÍRICA-INSTITUCIONAL

Esta seção apresenta os métodos de coleta e análise de dados adotados na pesquisa, e respectivas fontes primárias e secundárias.

Documentação Indireta: o *corpus* empírico foi construído por meio da coleta de dados a partir de fontes oficiais[14], a saber: Banco da Amazônia – dados sobre o banco a partir de relatórios disponíveis no *website* oficial da instituição; Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) – dados sobre o Fundo Constitucional do Norte (FNO); Banco Central do Brasil – dados sobre taxas de juros aplicados pelo mercado e pelo Banco da Amazônia; Mapbiomas – dados sobre o uso da terra na Amazônia Brasileira; Seeg Brasil – dados sobre a emissão de gases efeito estufa no Brasil e na Amazônia Brasileira; Canal de transparência da Controladoria Geral da União (CGU) – FalaBr – realizou-se um pedido oficial através do canal da transparência FalaBR ao Banco da Amazônia. Solicitou-se dados de operações contratadas na forma direta e indireta não automática no período entre 01/01/2002 e 30/11/2024[15]. Isto é, dados de operações de financiamento (reembolsável ou não reembolsável) individualizadas (por projeto), que passaram por uma análise do banco para ser concedidos[16]. Os dados foram enviados pelo Banco da Amazônia dentro dos prazos previstos em lei, em formato de arquivos Excel. É relevante destacar as fragilidades das informações recebidas:

a) Baixo nível de transparência: não há informações sobre as condições de financiamento e os setores financiados por projetos no *website* oficial do Banco da Amazônia. Em função disso, foi preciso realizar pedido oficial no canal da transparência FalaBr. Para futuras pesquisas, recomenda-se também usar outras bases de dados disponíveis para caracterizar o fenômeno do financiamento da Amazônia Brasileira por parte dos bancos públicos;
b) As informações enviadas, na sua maioria, são incompletas, não permitindo preencher todos os campos requeridos. O Banco da Amazônia enviou os seguintes dados: i) Descrição do projeto; ii) UF; iii) Município; iv) Data de contratação; v) Valor contratado; vi) Valor Desembolsado; vii) Fonte de recurso; viii) Juros; ix) Prazos; x) Produto financeiro; xi) Instrumento financeiro; xii) Porte do cliente. Este conjunto de dados permitiu realizar uma

[14] Acesso nos links: https://www.bancoamazonia.com.br/; https://paineis.mdr.gov.br/; https://www.bcb.gov.br/; https://brasil.mapbiomas.org/; https://seeg.eco.br/; https://falabr.cgu.gov.br/web/ (contato em 03-02-2025).
[15] As análises apresentadas no Capítulo 5 consideram apenas o ano de 2003, excluindo 2002. Esta exclusão se justifica pelo fato de levar em conta os ciclos políticos do governo brasileiro e elaboração de políticas públicas de relevo para a temática desta tese. Em 2003, iniciou-se um novo ciclo político que comtemplou de forma mais explicita a pauta da sustentabilidade, coincidindo com a retomada do planejamento regional na Amazônia.
[16] A discriminação dos dados requerido se encontra na "Apêndice I – Detalhamento Metodológico".

análise sobre a evolução no tempo da alocação de recursos concedidos pelo banco, de acordo com as exigências analíticas desta tese;

c) Falta de harmonização e coerência no enquadramento dos projetos nos códigos CNAE: os projetos financiados pelo Banco da Amazônia não vieram classificados com os códigos CNAE, ou pelos menos a informação não foi compartilhada pelo Banco. Para avaliar o portfólio do Banco da Amazônia em uma ótica de produção e diversificação econômica, seria necessário classificar os projetos por setor produtivo. Para suprir esta lacuna, o pesquisador adotou a CNAE 2.0 a fim de agrupar os projetos financiados pelo banco nos setores primário (agropecuária), secundário (indústria) e terciário (comércio e serviços), bem como nos respectivos subsetores. Cabe destacar que esse primeiro exercício de classificação não esgota a complexidade do tema[17]. Este agrupamento só foi possível porque nos arquivos Excel fornecidos pelo banco havia o campo "Descrição do projeto", que permite identificar o que está sendo financiado. Com base nesta informação, e na classificação CNAE 2.0, os projetos foram enquadrados nos seguintes setores e subsetores:

   i. Agropecuária: Agricultura; Soja; Pecuária bovina; Bubalinocultura; Avicultura; Suíno cultura; Ovinocultura; outros rebanhos; Bioeconomia[18]; Atividades de apoio à agricultura; Silvicultura; Pesca e Aquicultura (CNAE seção A);
   ii. Indústria: Indústria Extrativa; Indústria de transformação; Construção civil; Eletricidade e gás, água e esgoto (CNAE seções de B a E);
   iii. Comércio e Serviços: Comércio (varejista e atacadista); Transporte e armazenagem (logística e correios); Alojamento e alimentação (hotéis e restaurantes); Informação e comunicação (telecomunicações e TI); Atividades financeiras (bancárias e seguros); Serviços imobiliários; Administração pública (governo federal, estadual e municipal); Educação, saúde e serviços sociais, serviços de segurança; outros serviços (cultura, entretenimento, serviços domésticos e corporativos) (CNAE seções de G a U).

Com base nessa classificação, foi possível realizar uma análise a partir dos dados disponíveis que gerou evidências iniciais sobre a atuação do Banco da Amazônia no âmbito do financiamento dos setores da economia da Amazônia Brasileira.

---

[17] Para mais informações acesse o link: https://concla.ibge.gov.br/documentacao/documentacao-cnae-2-0.html

[18] Produtos financiados pelo Banco da Amazônia comtemplados como bioeconomia: Abacate, açaí, piscicultura, mandioca, florestamento e reflorestamento, aquicultura, cacau, pescado, pimenta do reino, castanha do Brasil, guaraná, flores diversas, urucum, cupuaçu, andiroba, pupunha, pimenta hortícola longa, caju, madeira (manejo florestal), sementes diversas, fibras naturais, tucum. Não existe estatística das quantidades de recursos alocados na bioeconomia. Esta avaliação foi realizada pelo pesquisador procurando os produtos da bioeconomia no arquivo Excel fornecido pelo Banco da Amazônia no campo "Descrição do projeto". O entendimento de bioeconomia utilizado remete à conceituação de bioeconomia bioecológica de Bugge, Hansen e Klitkou (2016).

Documentação Direta: o *corpus* empírico foi complementado com a coleta de fontes primárias, realizada por ocasião da pesquisa de campo, obtida através das entrevistas semiestruturadas com especialistas (Apêndice II – Roteiros de Entrevistas). Foram realizadas 19 entrevistas semiestruturadas, sendo 13 presencialmente em Belém do Pará e 6 remotas, ao longo de outubro e dezembro de 2024. Os entrevistados pertencem aos seguintes grupos de *stakeholders*:

1. Instituições de ensino e pesquisa: Universidade Federal do Pará (UFPA); Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA); Fundação Getúlio Vargas (FGV);
2. Instituições de financiamento do desenvolvimento: Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE); Banco da Amazônia; Banpará; BNDES; Kfw;
3. Terceiro setor: Instituto Clima e Sociedade (iCS); ERM; Amazônia 4.0.

As entrevistas foram interpretadas com base no método de análise de conteúdo temático (Bardin, 2011), tendo o processo metodológico percorrido as seguintes etapas propostas por Creswell (2007):

1. Organização e preparação dos dados: as entrevistas foram transcritas através de uso da *Open AI*, e revisadas pelo pesquisador, com auxílio dos áudios das entrevistas;
2. Codificação e descrição das entrevistas:
    a) Com base na leitura das entrevistas foram identificadas temáticas principais agrupadas em cinco categorias: Bioeconomia, Financiamento Climático, Matriz econômica, Sistema financeiro nacional e Bancos Multilaterais;
    b) Através do uso da inteligência artificial (IA) Gemini, as entrevistas foram analisadas identificando desafios, oportunidades e pontos chave. A seguinte pergunta (*prompt*) foi feita à IA para cada grupo de interesse: "Quais são os desafios, as potencialidades e pontos chaves do financiamento da economia na Amazônia Legal?";
3. Análise de consistência: foram comparados os resultados gerados pelo pesquisador e pela IA. Esta comparação permitiu consolidar os resultados em desafios, potencialidades e pontos chaves do financiamento da economia da Amazônia Brasileira;
4. Intepretação: os resultados foram interpretados à luz da teoria utilizada nesta tese.

Cabe destacar que, nos resultados da análise das entrevistas semiestruturadas, o anonimato dos entrevistados foi mantido, assim como as instituições que os especialistas representam.

O pesquisador esteve na região Amazônica três vezes ao longo da elaboração da tese. Essas missões a campo possibilitaram um maior entendimento qualitativo sobre a temática

analisada na tese e, de forma geral, no que tange aos pontos críticos e potencialidades da região em questão. O pesquisador realizou as seguintes missões de pesquisa:

1. Participação no XV Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, realizado em Santarém, Pará, em novembro de 2023[19];
2. Desenvolvimento de pesquisa de campo na cidade de Belém do Pará em novembro de 2024, a fim de realizar as entrevistas semiestruturadas e participar do debate epistemológico sobre temáticas de desenvolvimento da Amazônia na Universidade Federal do Pará (UFPA);
3. Participação do XVI Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, realizado em Cruzeiro do Sul (CZS), Acre, em setembro de 2025[20].

Por fim, realizou-se uma revisão bibliográfica mista (Galvão; Ricarte, 2020), abrangendo as literaturas teórica e empírica sobre o financiamento do desenvolvimento e sustentabilidade, papel dos bancos públicos e a evolução histórico-institucional da economia e do sistema de financiamento público na região da Amazônia. Em especial, a pesquisa bibliográfica do referencial teórico elegeu as seguintes temáticas: Enraizamento da economia na sociedade; Papel das finanças na economia e na sociedade; Financiamento do desenvolvimento; Funcionalidade e fragilidade do sistema financeiro; Convenções e incerteza; Papel dos bancos públicos de desenvolvimento. As temáticas da pesquisa empírica foram: História da economia da Amazônia Brasileira; Evolução do financiamento público na Amazônia Brasileira; Papel do Banco da Amazônia nas dinâmicas econômica e socioecológica; Políticas públicas de desenvolvimento e sustentabilidade. Os repositórios científicos consultados foram: Wiley Online Library; Science Direct (Elsevier); Research Gate; Scopus (Elsevier); Springer Link; JSTOR; Google Scholar; SciELO; NAEA/UFPA.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, é apresentado o referencial teórico que conduziu a análise do objeto de estudo da tese. A seção 3.1 detalha o entendimento da economia e das finanças sob a ótica de Karl Polanyi, com ênfase no conceito de *social embeddedness* (enraizamento socioecológico) das instituições, enquanto a seção 3.2 explora a vertente pós-keynesiana na análise da atuação do banco público num contexto de funcionalidade e fragilidade do sistema financeiro. A seção

[19] Nesta ocasião foram apresentados dois trabalhos Raccichini e Vinha (2023) e Paula e Raccichini (2023).
[20] Na ocasião foi apresentado o trabalho Raccichini, Vinha e May (2025).

3.3 trata das convenções como mecanismos de lidar com a incerteza e de sinalização do comportamento dos agentes econômicos.

3.1 ENRAIZAMENTO SOCIAL E ECOLÓGICO DA ECONOMIA E DAS FINANÇAS

O processo de consolidação do pensamento econômico neoclássico ganha impulso a partir da Revolução Industrial, tornando-se a vertente *mainstream* desde então, posto que ainda ocupa no século XXI. Este pensamento emerge de pensadores como Machiavelli, Hobbes e Mandeville que conceberam o homem como individuo egoísta. Posteriormente, autores como Hegel, Bentham e Wicksteed transformaram a concepção de sociedade, felicidade e mercado (Zamagni; Bruni, 2004) em sociedade de mercado, utilidade e mercado atomizado. Consolidou-se, assim, o que segundo Polanyi (2001) foi uma novidade histórica: a economia de mercado capitalista.

De forma sintética, na concepção *mainstream*, a economia de mercado capitalista é organizada somente por mercados livres, competitivos e completos onde o ator econômico é pensado como *homus oeconomicus* (Fiani, 2011). A tônica da alocação de recursos é a eficiência e o problema de desenvolvimento é solucionado somente pelo funcionamento dos mercados, cuja principal função é manter o crescimento continuado ao longo do tempo. Nesta visão o Estado atua de forma mínima e funcional às dinâmicas de mercado (Bresser-Pereira, 2022; Gabor; Braun, 2025).

Além de adotar uma visão parcial do fato econômico, o arcabouço teórico *mainstream* orienta a definição de soluções para os desafios socioeconômicos e ambientais da sociedade. Em função da dupla hermenêutica[21] da ciência econômica (Zamagni, 2023), teorias econômicas têm impactos na sociedade através da mudança dos mapas cognitivos das pessoas e, por consequência, nas decisões tomadas pelos atores. Ora, se o pressuposto de comportamento teorizado pelo *mainstream* é aquele do "péssimo antropológico" (*homo oeconomicus*) – ainda dominante – existe uma predisposição na sociedade a tomar decisões econômicas baseadas no individualismo e na eficiência econômica, a despeito das consequências serem facilmente observáveis (mudanças climáticas, perda de biodiversidade, desigualdade, pobreza, etc.).

[21] A dupla hermenêutica na ciência econômica, conforme Stefano Zamagni (2023), refere-se ao processo em que economistas interpretam o comportamento dos agentes, e esses agentes, por sua vez, reinterpretam e agem com base nas teorias econômicas, transformando a realidade. Isso faz da economia uma ciência social autorreflexiva, não neutra, onde ideias moldam fatos.

Neste contexto, Polanyi traz outra perspectiva teórica para entender com maior exatidão e consistência o fato econômico, indo além da visão do *mainstream*. Segundo Polanyi (2001), o sistema econômico, como regra, é inserido no sistema social e, independentemente de qualquer princípio de comportamento que possa prevalecer na economia, os mercados são compatíveis com a organização social. No entanto, para que o mercado auto-regulado (ou economia de mercado capitalista) funcione, precisa de uma sociedade de mercado (*idem*; Polanyi, 1977), isto é, de uma sociedade organizada em mercados operados por preços de bens, serviços e *commodities* neles contidos.

Polanyi (1977) aprofunda as bases epistemológicas e históricas sobre a origem do pensamento *mainstream* ressaltando o aspecto da 'falácia economicista'. Isto é, o autor aponta que houve o erro – a nível de pensamento – em equiparar o fato econômico, somente na forma de 'mercado' auto-regulado, no qual os princípios ordenadores seriam somente demanda-oferta e o preço. Inclusive, este tipo de entendimento seria uma forma de entender a economia de agora e do passado, visão esta criticada pelo Polanyi e caracterizada pelo autor como "solipsismo econômico" (*idem*).

Neste sentido, torna-se funcional para este debate, bem como para interpretar o fato econômico na esfera de análise desta tese, a clarificação do termo "econômico". Polanyi (1977) identifica dois significados para isto. O primeiro, intitulado de "formal", "*springs from the logical character of the means-ends relationship, as in economizing or economical; from this meaning springs the scarcity definition of economic*" (*idem*, p.19). Este entendimento converge com o surgimento da Economia como disciplina científica em meados do século XVIII, quando o fato econômico deixou de ser investigado ao lado de interrogações filosóficas e teológicas (Bruni *et al*., 2021). O advento da Economia Política encontra sua síntese na obra *Wealth of Nations* de Adam Smith, em 1776, que dá início à escola de pensamento denominada clássica, que daria lugar ao paradigma epistemológico da economia neoclássica. A obra de Smith, se insere dentro de grandes transformações filosóficas que caracterizam a passagem entre a idade média e a idade moderna[22], a partir do início da época do 'Renascimento' até a 'Revolução francesa'. Nesse sentido, o problema central da filosofia política europeia, segundo Bruni *et al*.

[22] Cabe destacar que a passagem das teorias econômicas da idade média para as da idade moderna não é linear (Bruni *et al*., p. 143). Além das evoluções teóricas, diversos fatos de caráter social influenciaram o pensamento econômico, a exemplo da queda do império romano de oriente, da descoberta das Américas, da reforma e contrarreforma, da revolução industrial, do iluminismo e do marxismo. Esses elementos – teóricos e sociais – compõem diversas hermenêuticas sobre as evoluções teóricas do pensamento econômico. Entretanto, não é objeto deste documento se debruçar sobre isto, mas vale ressaltar para a discussão o fato que "existem diversas genealogias da ciência econômica moderna" (Agamben 2009, p.143; *In* Bruni *et al*., 2021), que podem ser trilhadas para entender a complexidade do fenômeno epistemológico.

(2021), era o de dar conta da vida em sociedade sem os pressupostos metafísicos. Uma busca contínua ligada ao imanente e à exaltação da razão. De acordo com Bobbio (1989), uma resposta para identificar o mediador que organizaria a sociedade foi fornecida por Hobbes, que sustentava a ideia de que o natural egoísmo dos homens não permitiria uma vida em comunidade e livre, precisava de um mediador, isto é, de um Estado "dominador" (Bresser-Pereira, 2022). A outra resposta ao anseio de uma mediação não metafisica da sociedade, segundo Bruni *et al.* (2021) foi a do mercado. Seguindo as ideias de Smith[23], no mercado um conjunto de pessoas seguem o interesse pessoal (*self-interest*) e não a benevolência; estas se relacionam através da troca de bens e serviços por meio de contratos. O mercado, então, seria um lugar de emancipação onde as pessoas não dependem das outras e, ao mesmo tempo, alcançam o próprio interesse pessoal.

Com a advento da idade moderna, a sociedade se ordenaria através do contrato (Polanyi, 1977) – privado em Smith, público em Hobbes – onde a relação entre as pessoas era mediada e anônima (Bruni, 2020; p. 33). Raud-Mattedi (2005) observa que o mercado moderno se desenvolveu na passagem de uma ética interna baseada na reciprocidade para uma ética externa baseada no lucro. Esta ruptura epistêmica pode ser descrita como a mutação de uma sociedade baseada num sistema cultural ideativo, no qual prevalecem os valores religiosos, espirituais ou éticos, para uma outra sociedade onde se prioriza o secularismo, materialismo, utilitarismo, empirismo, hedonismo e cientificismo (Sorokin,1960).

A definição 'formal' da economia abstrai o fato econômico do meio no qual ele ocorre, isto é, da sociedade e da natureza. Em outras palavras a economia é a-social e a-ecológica. A economia de mercado capitalista ou de mercado 'auto-regulado' – que segue a definição de economia 'formal' *a la* Polanyi – tornou-se dominante a partir do fim do século XVIII (Bruni *et al*., 2021; Polanyi, 1977).

Por outro lado, o segundo significado sobre o termo "econômico" definido por Polanyi (1977), amplia o espectro epistemológico, indo além do aspecto 'economicista' do significado 'formal', mas englobando-o. Com efeito, o autor afirma:

> *the substantive meaning, points to the elemental fact that human beings, like all other living things, cannot exist for any length of time without a physical environment that sustain them; this is the origin of the substantive definition of economic (ibidem, p.19).*

[23] Cabe destacar que o surgimento do capitalismo é uma novidade histórica cujas bases e relações causais com os acontecimentos passados não são lineares. Ainda, de acordo com Bruni *et al*. (2021; p.123) vale ressaltar que o capitalismo moderno que se difundiu globalmente, surgiu no norte da Europa de uma tradição protestante. Diferentemente do capitalismo 'mediterrâneo' que possui outros pressupostos filosóficos e culturais, cujas características são de teor humanista.

Desse entendimento, o autor define a "economia substantiva" como:

> *the economy as an instituted process of interaction serving the satisfaction of material wants form a vital part of every human community. Without an economy in this sense, no society could exist for any length of time. The substantive economy must be understood as being constituted on two levels: one is the interaction between man and his surroundings; the other is the institutionalization of that process. In actually, the two are inseparable*. (Polanyi, 1977; p. 31).

Este segundo significado de economia auxilia a análise desenvolvida nesta tese, pois reconhece que a economia é enraizada na sociedade e no meio ambiente, bem como destaca a relevância das formas de interação que os atores sociais estabelecem com a natureza.

O entendimento da "economia substantiva" remete à reflexão de Polanyi (2001) sobre o "enraizamento social da economia" abordado na obra prima "*The great transformation: the political and economic origins of our time"*[24]. Neste livro, Polanyi aprofunda o conceito de '*social embeddedness'*, de extrema relevância para compreender o fato econômico na sua integridade: "*the outstanding discovery of recent historical and anthropological research is that man's economy, as a rule, is submerged in his social relationships*" (Polanyi, 2001; p.48). Observa, ainda, que o homem não age de modo a salvaguardar seu interesse individual na posse de bens materiais, e que estes são justificados apenas na medida em que servem a uma finalidade social. Os motivos que governam a sociedade não são meramente, e somente, de caráter econômico, e o sistema econômico é, de fato "*a mere function of social organization*" (Polanyi, 2001; p. 48/52).

Portanto, ao caracterizar a economia como "substantiva" (enraizada na sociedade e no meio ambiente), e não somente aquela definida pela economia de mercado autorregulado no entendimento 'formal' da economia, Polanyi (2001) realça propriedades que são chaves para a análise dos atuais sistemas econômicos, e lança a pergunta: como se ordenava a produção e a distribuição antes do sistema de preços da economia de mercado capitalista? O autor responde a esta pergunta indicando três formas de integração institucionalizadas que aconteciam e, ainda acontecem, nas dinâmicas da economia: i) reciprocidade; ii) redistribuição; iii) troca (Polanyi, 2001; 1977). Segundo Polanyi (2001; 1977), a reciprocidade é um princípio oriundo da organização da sociedade em família e parentesco, na qual o atendimento da necessidade de um

[24] A principal contribuição de Karl Polanyi à Economia Política encontra-se na obra "The great transformation: the political and economic origins of our time", publicada em 1944, durante a segunda guerra mundial. A tese central do livro é que as origens "*of the cataclysm lay in the Utopian endeavor of economic liberalism to set up a self-regulating market system*" (Polanyi, 2021; p. 31). O sistema liberal dominante ao longo do século XIX, compunha-se do i) equilíbrio de poder (*balance of power*), ii) do *gold standard* e iii) do estado liberal. Essas instituições se interrelacionam e se moldam dentro de uma matriz comum, o iv) mercado autorregulado. O cataclisma a que ele se refere é a dissolução do sistema econômico mundial e de sua civilização ao longo do século XIX, responsável pelas tensões políticas que eclodiram na primeira guerra mundial e no pós-guerra. A partir disso, concebe o termo 'grande transformação' da civilização, gerado pelo fracasso do mercado autorregulado.

membro da família gera benefícios para toda a família, não somente em termos materiais, mas, também, no reconhecimento da comunidade, que compensará esta pessoa de outras formas. Neste sentido, Polanyi (2001) ressalta o padrão institucional da *simetria* nas relações, que operacionaliza este conceito na realidade, isto é, "*only in a symmetrically organized environment will reciprocative attitudes result in economic institution of any importance* (Polanyi, 1977; p.38)".

Ao aprofundar a forma de integração da economia da "reciprocidade", Kolm (1994) a concebe como um fluxo de relações bidirecionais, independentes umas das outras e, ao mesmo tempo, interligadas. Por isso, bidirecional, transitiva e condicionada-incondicional. Segundo Zamagni e Bruni (2004), a independência das transferências implica que cada uma delas é em si voluntária, isto é livre. O fato de que o outro faça ou não uma transferência de um bem antes da sua ação, não é pré-condição para realizar uma transferência de um bem. A lógica da reciprocidade não é nem condicional (como no mercado) e nem puramente altruísta (filantropia). Esta lógica é descrita por Caillé (1998) como 'incondicionalidade-condicional'. É justamente esta característica que diferencia a bidirecionalidade da reciprocidade com aquela presente no mercado (*do ut des)* e com aquela do Estado (*dou por obrigação)* ou da filantropia pura, onde ocorre uma transferência unilateral[25].

A segunda forma de integração da economia – a de "redistribuição", trata da coleta, estocagem e redistribuição de bens e serviços operados pelo padrão institucional da centralidade (Polanyi, 2001; 1977), com posterior alocação segundo critérios institucionais (costumes, hierarquia, decisão central), podendo abranger a comunidade, mas não necessariamente de forma universal ou igualitária: "*only where centers have been established beforehand can the cooperative attitude of individuals produce a redistributive economy*" (Polanyi, 1977; p.38).

Em termos econômicos, Polanyi (2001) destaca que este princípio é essencial para a divisão do trabalho, do comércio e da tributação, desde que inserido nas exigências da comunidade. A *raison d'être* da redistribuição se encontra na *centralidade* que se expressa no "armazenar *cum* redistribuir", em virtude dos costumes, da lei ou de uma decisão central *ad hoc* (Polanyi, 1977). Nesse sentido, a tributação dos estados modernos, é uma forma de redistribuição (*idem*).

[25] A bidirecionalidade da reciprocidade é uma expectativa de uma resposta recíproca, mesmo que não seja igualitária do ponto de vista quantitativo. A esta resposta recíproca associa-se outra característica fundamental: a transitividade. A resposta ao comportamento recíproco não é exclusiva para quem fez a transferência do bem, mas pode advir também de uma terceira pessoa. Isto é, a pessoa "A" faz uma experiência de reciprocidade quando, ao realizar uma ação não-interessada para uma pessoa "B", esta pessoa "B", pode responder tanto para "A" quanto para uma terceira pessoa "C" (Zamagni; Bruni, 2004). Ou seja, há um horizonte aberto, no qual os agentes econômicos podem responder tanto para quem realizou a ação, quanto para a sociedade em geral.

A terceira forma de integração da economia – a da "troca" – ocorre na presença do padrão institucional de mercado. Polanyi (1977; p.38) afirma que "*only in the presence of markets instituted to that purpose will the bartering attitude of individuals result in prices that integrate the economic activities of the community*". O ato isolado da troca/escambo não resulta necessariamente em preços, pois depende a existência de um mercado institucionalizado, interpretação contrária ao entendimento de Adam Smith sobre a propensão 'inata' do homem à troca/escambo.

Segundo Polanyi (2001), os sistemas econômicos conhecidos até o fim do feudalismo eram regidos com base nessas três formas de integração, ou de uma combinação entre elas[26]:

> *the orderly production and distribution of goods was secured through a great variety of individual motives disciplined by general principles of behavior. Among these motives gain was not prominent. Custom and law, magic and religion cooperated in inducing the individual to comply with rules of behavior which, eventually, ensured his functioning in the economic system* (Polanyi, 2001; p.57).

Entretanto, como visto anteriormente, na idade moderna o paradigma neoclássico se tornou dominante, no qual a tônica orientadora da economia é majoritariamente a forma de integração da "troca"[27]. O mercado é um mecanismo imutável e predeterminado, no qual os agentes econômicos operam sob a égide da lógica utilitarista — isto é, estritamente por meio da troca de equivalentes. Nesse cenário, o critério de julgamento na tomada de decisão econômica restringe-se à eficiência, concebida como resultado da predominância da técnica. Os indivíduos apresentam-se atomizados, movidos pelo interesse próprio e orientados pela eficiência na impessoalidade das relações; olvidam-se, assim, do *locus* em que atuam – a sociedade – e de sua própria função social.

Sob essa ótica, segundo Polanyi, o fato de a economia capitalista funcionar somente numa sociedade de mercado exige que todos os elementos que a compõem sejam mercadorias. Logo, além dos bens e serviços, trabalho (*labor*), natureza (*land*) e finanças (*money*) também seriam mercadorias, cujos preços associados são salário, renda e taxa de juros. Entretanto, o trabalho, a natureza e as finanças não são *per se* mercadorias, pensá-los como *commodity* é descrevê-los de forma 'fictícia':

> *The commodity fiction, therefore, supplies a vital organizing principle in regard to the whole of society affecting almost all its institutions in the most varied way, namely, the principle according to which no arrangement or behavior should be allowed to exist that might prevent the actual functioning of the market mechanism on the lines of the commodity fiction* (Polanyi, 2001; p.76).

---

[26] Outro aspecto relevante que Polanyi (2001) ressalta é que as formas de integração não representam necessariamente estágios de desenvolvimento. As formas de integração da economia ocorrem ao mesmo tempo, tendo uma que é dominante. Esta, pode ter períodos de auge e de eclipse ao longo do devir da história.

[27] Na seção 3.2, no debate sobre o papel do financiamento na economia, alerta-se para o fato de a abordagem pós-keynesiana entender como relevante a forma de integração da troca.

A concepção desses elementos como mercadoria é fortalecida com o advento da produção industrial em larga escala devido aos avanços tecnológicos da revolução industrial que superaram a fase mercantilista na qual a produção era considerada como acessória ao comércio e voltada à melhoria das nações. Grandes quantidades deviam ser vendidas a fim de reduzir os riscos associados aos altos investimentos para garantir os lucros esperados. Em outros termos, podemos falar dos conceitos de economia de escala e de escopo observados por Chandler (1992) na análise da empresa multi-unidade (*multi-unit enterprise*) a partir de 1880. Neste contexto, o trabalho, a natureza e o dinheiro são elementos cruciais que precisam ser empregados a fim de garantir a produção e a venda de bens e serviços, viabilizados pelas finanças que, por sua vez, atendem às necessidades de financiamento do processo de produção e comercialização dos produtos.

Diante disso, detalha-se com maior profundidade, os elementos natureza e finanças[28] no contexto das mercadorias fictícias, em função de sua pertinência aos objetivos da tese.

No que tange à natureza Polanyi (2001; p. 187) afirma que, tradicionalmente, não era separada do trabalho "*labor forms part of life, land remains part of nature, life and nature form an articulate whole*". A terra é ligada às diversas formas de organização da sociedade e de seus valores. Tornar a natureza uma mercadoria, significa separá-la do homem a fim de cumprir com as exigências do mercado auto-regulado, sem considerar os efeitos negativos que isto pode gerar. Em termos teóricos, Gómez-Baggethun *et al.* (2010) asseveram que, com o advento da vertente teórica da economia clássica, a natureza passou a ser concebida como um fator de produção; e com a economia neoclássica, a natureza passa a ser excluída da função de produção sendo substituída pelo capital manufaturado. Logo, a natureza foi sendo 'abstraída' da realidade, até chegar a ser substituída pelo capital feito pelo homem. Na visão do Polanyi, todavia, na sua relação com a sociedade, a natureza não é concebida como mercadoria *per se*. E a dimensão da economia "substantiva" pressupõe a interação instituída do homem com seu meio físico. Então, como corolário ao conceito de '*social embeddedness*', é possível falar de '*environmental embeddedness*'. Isto é, reconhecer a natureza como meio no qual a sociedade vive e com a qual existem inúmeras e diversas formas de inter-relações que podem ser harmoniosas e não meramente instrumentais à compra e venda de bens[29]. A proteção, conservação e uso da natureza é justificada pelo respeito aos seus ciclos naturais e pelo

[28] O elemento do trabalho não é abordado nesta tese. Para aprofundar, ler Polanyi (2001) e Bruni *et al*. (2021) que abordam o tema do trabalho e do salário desde a pré-história.
[29] Nesse sentido, um relevante caminho teórico é aquele da "Economia Ecológica".

atendimento das necessidades humanas dentro dos limiares ecológicos e capacidades regenerativas dos ecossistemas.

No que tange à questão das finanças é preciso aprofundar seu entendimento e seu papel na sociedade. Pensar a moeda como mercadoria faz com que ela seja o objeto de compra e venda com um preço associado (taxa de juros) e que possa ser acumulada de forma sistemática, sem levar em consideração questões ecológicas ou de equidade[30]. É aquilo que Aristóteles chamava de "crematística antinatural", à qual o filósofo se referia para conferir ao dinheiro e à acumulação de riqueza um fim em sim mesmo (Bruni *et al*., 2021). Usando um léxico marxista, esta crematística se configuraria no ciclo dinheiro-mercadoria-dinheiro (*idem*).

Nesta perspectiva, Polanyi (1977) discute as características dos objetos monetários e usos da moeda[31], e propõe uma definição funcional que "*starts from the quantifiable objects commonly designated as money and the observable operations that are performed with these objects* (*ibidem*, p. 100)". Estes objetos fungíveis podem ser "físicos" ou "ideias", vide a moeda virtual do século XXI, mas, precisam desenvolver ao menos um dos seguintes usos:

1. Meio de pagamento: o uso do objeto quantificável para o pagamento é oriundo do ato de quitar uma obrigação perante uma contraparte. Isto acontecia na antiguidade, não necessariamente por meio de moeda, mas também através de bens ou atitudes. Com a difusão da moeda, o objeto monetário se tornou o meio para realizar os pagamentos;
2. Padrão de valor: remete à necessidade de definir um padrão unitário para permitir troca entre coisas diferentes. O uso da moeda se torna também uma "unidade de mensuração" a fim de equacionar equivalências de valores entre bens e serviços diversos. De fato, equivalências precedem o uso da moeda, ferramenta que facilitou as trocas;
3. Reserva de valor: armazenar riquezas via acumulação de objetos quantificáveis para tê-los à disposição no futuro, e entesourar. O primeiro fim, representa postergar a decisão de consumo *a posteriori* e não no presente. O segundo, diz respeito a preferência do ator social na mera posse da riqueza da qual derivava poder, prestígio e influência. Com o advento da moeda, esta tornou-se também objeto de reserva de valor;
4. Meio de troca: conceber a moeda como "meio de troca" consiste em entendê-la como a aquisição de objetos monetários a fim de trocá-los para obter bens e serviços desejados.

[30] Na seção 3.2 ressalta-se o entendimento de moeda da abordagem pós-keynesiana que se concilia, em parte, com o entendimento da moeda como "mercadoria". Pois, também, a abordagem PSK considera a moeda como "fato social" e indutor de comportamentos e não, neutra aos agentes econômicos.

[31] Nessa discussão, Polanyi (1977) critica a visão cataláctica da tríade comércio, moeda e mercado, que a concebe inseparável e fundante da economia de mercado capitalista. Para Polanyi, cada elemento dessa tríade tem origem, separada e acontecia na ausência de um sistema de mercado – *non-exchange economy*.

> Considera-se como a "troca indireta" (Polanyi, 1977) a operação de troca de bens e/ou serviços tendo a moeda como intermediário. Inicia com uma quantia módica, mas seu uso comercial gera um montante superior. Na visão neoclássica, os outros usos da moeda decorrem deste uso primário. Já Polanyi alega que um objeto pode ser definido como moeda ao desenvolver, ao menos, um dos usos aqui descritos.

Na discussão que Polanyi desenvolve sobre a moeda (2001; Capítulos 1, 16 e 17) é possível destacar outros elementos de relevância epistêmica. O autor trata tanto da moeda lastreada no ouro (*gold standard*) quanto da "*fiat money*", bem como da importância de uma instituição governando o sistema financeiro (banco central). No entanto, considera esta arquitetura financeira (*gold standard* ou *fiat money*) como formas de mercantilizar as finanças dentro do arcabouço do mercado auto-regulado. Polanyi ainda destaca o surgimento da classe financeira como aquela que lideraria o sistema capitalista, o que viria a ocorrer na atualidade com o "capitalismo financeiro" (Zamagni, 2023).

Outro aspecto destacado por Polanyi relativo à visão fictícia da moeda, é reconhecer que os fluxos financeiros da *haute finance* eram um meio de garantia de paz entre os países. Isso remete ao que Ratzinger (2021; p;176) destaca na discussão entre o papel do direito na garantia da paz. O filósofo destaca o papel do conceito de utilidade como eixo balizador da paz, sintetizado na seguinte frase "*utilitas, non veritas facit pacem*" (é a utilidade e não a verdade, que constrói a paz); sendo esta uma tentativa de restringir a busca da paz somente a aspectos econômico-financeiros (comércio internacional, mercado de capitais, entre outros).

Com base no entendimento de Polanyi sobre a moeda descrito até agora, é possível argumentar que, sendo a economia enraizada na sociedade, as finanças também o são, uma vez que são moldadas pelas relações sociais, e pelos diversos usos que a moeda desempenha. E, ainda, que é possível identificar historicamente o problema em conceber a moeda como mercadoria (meio de troca), com objetivo de acumulação não produtiva, era presente também nas discussões e vivências experimentadas na idade média. A este respeito, Todeschini (2004) trata do tema do bom mercante (*bonus negotiator*) e o do usuário nos séculos XI-XII. O usurário era aquele que acumulava dinheiro, não para investir e redistribuir, mas para acumular. A sociedade tratava o usuário como eram tratados os criminosos da época. Isto é, existia um mecanismo de defesa e controle operado pela comunidade social. Por outro lado, o bom mercante era aquele capaz de investir e redistribuir riqueza *dentro e para* às necessidades da comunidade a qual pertencia, logo era necessário para o bem viver da sociedade.

De fato, a acumulação de riqueza em si não era o problema, mas "*l'appassionata, ossessiva volontà di arricchirsi, non il denaro costituisce un ostacolo alla virtù, ma il fatto che*

se ne adori l'accumulo" (*idem*; p. 23)[32]. De acordo com a metáfora de Basilio di Cesarea do ano 370 (Bruni *et al.*, 2021), que compara a riqueza com a água em poço, ao pegar a água do poço para atender as necessidades das pessoas e dos animais, a fonte que alimenta o poço regenera o nível da água; no entanto, ao contrário, se água ficar parada, esta se torna podre.

O dinheiro como *commodity* é um dinheiro "autorreferenciado", que se basta em si, para sua acumulação continuada. Como vimos, em diversas formas isto ocorreu ao longo da história. No entanto, com o advento da economia de mercado capitalista, perdeu-se o nexo com a sociedade que traçava os limites entre o bom e o mau uso do dinheiro, enfraqueceu-a com o surgimento da "sociedade de consumo"; são assim justificadas ações que contemplam a busca continuada de lucro.

É nessa linha de argumentação que Polanyi (2001) insere outra categoria epistêmica capaz de interpretar os movimentos de proteção da sociedade perante a disseminação do mercado auto-regulado. Sendo a economia enraizada na sociedade, a mesma sociedade promoveu e promove, movimentos de proteção social contra à difusão da lógica do mercado auto-interessada (ex. Speenhmaland Act 1795, Poor Law Reform 1834), em especial no que tange aos elementos trabalho, natureza e finanças. Polanyi (2001) chama estes movimentos da sociedade de *double movement* ou *protective counter-moves* e os classifica em dois princípios organizadores da sociedade, cada um com objetivos institucionais específicos, baseado em forças sociais definidas e métodos próprios. O primeiro princípio é aquele do liberalismo econômico que procura instaurar o mercado auto-regulado, com apoio das classes comerciais, e usando em grande parte o *laissez-faire* e o livre comércio como métodos de atuação. O outro princípio é aquele da proteção social que visa a conservação do homem e da natureza, bem como a organização produtiva, contando com o apoio daqueles mais imediatamente afetados pela ação deletéria do mercado, principalmente, mas não exclusivamente, das classes trabalhadoras e proprietárias de terras, e usando a legislação como meio de proteção. Esses movimentos de proteção, podem ser interpretados como movimentos contrários à tentativa de 'desenraizar' a economia *da* sociedade, por meio da ampliação da atuação do mercado auto-regulado nas demais esferas da realidade.

Neste processo de "proteção" da sociedade para não 'desenraizar' a economia da sociedade, o Estado possui um papel de destaque:

> *Real market societies need the state to play an active role in managing markets, and that role requires political decision making; it cannot be reduced to some kind of technical or administrative function. When state policies move in the direction of*

[32] Tradução livre do italiano "o desejo apaixonado e obsessivo de ficar rico; não o dinheiro em si é constitutivo de um obstáculo à virtude, mas o fato de adorar sua acumulação".

> *disembedding through placing greater reliance on market self-regulation, ordinary people are forced to bear higher costs. Workers and their families are made more vulnerable to unemployment, farmers are exposed to greater competition from imports, and both groups are required to get by with reduced entitlements to assistance. It often takes greater state efforts to assure that these groups will bear these increased costs without engaging in disruptive political actions (Fred Block, Introduction; Polanyi 2001; p. 26-27).*

Ainda, Polanyi (2001) destaca o papel do Estado na economia de mercado capitalista, na qual somente preços e o equilíbrio entre demanda e oferta são relevantes para resolver problemas de coordenação e a intervenção estatal é marginal:

> *A further group of assumptions follows in respect to the state and its policy. Nothing must be allowed to inhibit the formation of markets, nor must income be permitted to be formed otherwise than through sales. Neither must there be any interference with the adjustment of prices to changed market conditions, whether the prices are those of goods, labor, land, or money (Polanyi, 2001; p.72).*

Por outro lado, Polanyi (2001; 1977) destaca a relevância do Estado em uma "economia substantiva", sendo ele uma representação dos interesses coletivos da comunidade. Bresser-Pereira (2022; 2019) também argumenta o papel crucial do Estado como expressão da ação coletiva em prol do desenvolvimento. Neste debate, a autora Linda Weiss (2009) ressalta ainda o conceito de Karl Polanyi (2001) de *institucional embeddedness*: a economia de mercado funciona por causa da sua inserção institucional. Esta ideia uni o mercado e o Estado e destaca a complementaridade das duas instituições. Isto é, sendo a economia enraizada na sociedade, ela também vive e funciona em função da ação do Estado de forma sinergica e não conflituosa. Ao contrario, a ideologia neoliberal introduz uma visão dicotómica da realidade econômica e social. "Há uma fé no mercado" (Evans, 1998, p. 55) que é pensado como eficiente, anonimo, separado dos laços institucionais e promotor de desenvolvimento, enquanto o Estado é necessário (North , 1981, p.20) mas sob uma forma mínima – Estado mínimo – cuja ação para o desenvolvimento é preeminentemente negativa.

De acordo com a análise do Evans (1998), os aderentes da ideologia neoliberal permitem uma única forma de relação entre o Estado e o mercado, a de *rent seeking*: a competição para entrar no governo é, em parte, uma competição para obter privilégios (Krueger, 1974, p. 293). Nessa mesma linha, Sciscú *et al*. (2005) relatam que para a teoria monetarista neoliberal "o governo é considerado sempre irresponsável e gastador – portanto gerador de inflação". No entanto, o trabalho do Karl Polanyi (2001) argumenta que "desde o inicio a vida do mercado foi entrelaçada não apenas com outros tipos de laços sociais, mas com diferentes tipos de políticas governamentais" (Evans, 1998, p. 62). Ainda, Granovetter (1985) reforça esta ideia quando afirma que os mercados anônimos são virtualmente inexistentes na vida econômica. Peter Evans (2010, p.1), destarte, reconhece o papel fundamental das instituições estatais para a criação bem sucedida do desenvolvimento. O autor caracteriza este processo

como de “aprendizado costante e ponderado”, no qual “não há desenvolvimento sem Estado desenvolvimentista”.

Nesta seção, discutiu-se o enraizamento social e ecológico da economia e das finanças, com vistas a reunir argumentos para analisar o material empírico desta tese. De imediato, o campo da economia “substantiva” permite apreender o fato econômico como o processo de interação institucionalizada do homem com seu meio físico e com os outros homens. Este entendimento oferece uma poderosa lente teórica para abordar o tema da política de financiamento público na economia da Amazônia Brasileira sob dois aspectos: o primeiro diz respeito ao reconhecimento de que as instituições são moldadas pela sociedade no devir da história; o segundo trata do *telos* do financiamento, que precisa considerar, além resultado econômico, também as características socioecológicas. As diversas formas de integração da economia – reciprocidade, redistribuição e troca – são categorias epistêmicas que auxiliam no enquadramento da alocação dos recursos financeiros. Por exemplo, o Banco da Amazônia participa da forma de “redistribuição” da riqueza pois é a instituição responsável pelo FNO, cujo *funding* é oriundo de tributação. Ainda, foi destacado o papel do Estado no desenvolvimento, ponto em comum com a abordagem pós-keynesiana, que reforça o entendimento da atuação do Banco da Amazônia como braço financeiro de políticas públicas.

Entretanto, a abordagem do Polanyi não se debruça sobre os mecanismos específicos do financiamento nas economias contemporâneas e nas formas de lidar com a incerteza.

Como complemento a isto, recorre-se à vertente pós-keynesiana que propõe categorias epistêmicas para explicar o papel dos bancos públicos em função da relevância do Estado na economia do financiamento no desenvolvimento (circuito *finance-funding*, funcionalidade e fragilidade do sistema financeiro, preferência pela liquidez) e dos comportamentos dos atores sociais perante a incerteza através do uso das convenções. As próximas duas seções são dedicadas a isto.

3.2 SISTEMA FINANCEIRO EM PROL DO DESENVOLVIMENTO: O PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS

Ao longo da história, desenvolveram-se duas visões sobre o papel do sistema financeiro na economia (Hicks, 1967; Chick, 1986), sendo que a visão neoclássica se refere a um sistema financeiro “primitivo”, e a pós-keynesiana (PSK) a um sistema financeiro “avançado”. Embora o paradigma neoclássico entenda o sistema financeiro como mero

intermediário, sua evolução registrou avanços que acomodaram a ideia da neutralidade do dinheiro numa estrutura mais complexa. Nessa linha de argumentação, Paula (2014; p. 23) assevera que "os modelos neoclássicos da 'visão nova' avançaram, em relação ao enfoque mecanicista da 'visão velha', na análise dos determinantes e das motivações do comportamento dos bancos no que se refere à composição do balanço bancário". Assim, continua o autor:

> A assunção básica da visão convencional é que o banco é uma firma maximizadora de lucro neutra ao risco. Um dos resultados desses modelos é que os bancos funcionam como intermediários neutros na transferência de recursos na economia. Deste modo, eles não criam poder de compra novo, o que significa que seu comportamento pouco afeta a determinação das condições de financiamento da economia e, portanto, suas variáveis reais, como produto e emprego (Paula, 2014; p. 24).

O paradigma pós-keynesiano, por sua vez, vai além desta abordagem, caracterizando o sistema financeiro como 'ativo' e capaz de determinar as condições de financiamento da economia. Isto é, existe uma relação biunívoca entre financiamento e desenvolvimento da economia, sendo os aspectos chaves desta relação: moeda, multiplicador bancário e taxa de juros. Aprofunda-se a compreensão sobre esta relação ao introduzir-se elementos epistêmicos da PSK, como o circuito *finance-funding*, a hipótese de fragilidade financeira e a funcionalidade do sistema financeiro a fim de garantir condições adequadas ao financiamento da economia.

Na visão PSK, a moeda não é neutra (Paula, 2014), é um ativo líquido que tem valor ao longo do tempo. Descartar a neutralidade da moeda, "permite aos agentes manter opções abertas perante a incerteza do futuro, logo, quanto mais incerto é o futuro, maior é a preferência pela liquidez dos agentes" (Carvalho *et al.*, 2015, p.48).

A partir da ideia de "ampliar" o uso possível da moeda, os agentes podem demandar moeda tanto para transações econômicas "puras" (economia real), quanto por motivos especulativos e de seguros. Ao focar nos motivos de demanda para fins especulativos e de precaução (porque o primeiro ponto é claro por si só), observam-se os seguintes comportamentos. Os agentes econômicos exigirão moeda por razões de precaução para terem um fundo disponível sempre que ocorrer um episódio de "*black swan*"[33]. Em vez disso, a procura especulativa resultará da aplicação de recursos financeiros nos mercados de capitais, em função das expectativas dos agentes e do nível da taxa de juro. Portanto, a demanda por moeda não é simplesmente definida pelo volume de transações econômicas reais, mas, também, pelos movimentos da taxa de juros e das expectativas dos agentes ligados à demanda especulativas e de seguros. Froyen (1996, p.118) assevera:

> *Keynes converts this to a relationship between money demanded and the level of the interest rate by an assumption about how people form expectations about future interest rates changes. He assumes that investors have a relatively fixed conception*

[33] É um evento com baixa probabilidade e alto impacto. Para obter maiores informações ler Taleb (2007).

> *of the "normal" level of interest rate. When the actual interest rate is above the normal level, investors expect the interest rate to fall. When the interest rate is below the normal rate, a rise in the interest rate is expected*.

Froyen (2008) afirma que a moeda funciona como uma reserva de riqueza, uma forma de poupar para gastos futuros, isto é, o dinheiro é um tipo de ativo financeiro. Como a atividade econômica ocorre num cenário de incerteza não-probabilística, torna os agentes econômicos mais propensos a preferir a liquidez agora e armazenar valor em ativos de longo prazo quando a incerteza é alta, se for baixa, ocorre o contrário. No que diz respeito ao sistema financeiro, a atividade bancária consiste na criação de liquidez, onde a oferta de moeda é endógena. Um aspecto relevante é o "multiplicador bancário". O efeito multiplicador depende do conjunto de reservas obrigatórias (públicas e privadas) [34]. Baseado em Carvalho *et al*. (2015), toma-se um exemplo para elucidar a dinâmica do multiplicador bancário. Suponha-se que o Banco Central do Brasil estabeleça reservas obrigatórias em 10%, de modo que R$ 90 podem ser emprestados a partir de um depósito de R$100 de um cliente, e 10% devem ser mantidos em reserva. Esses R$ 90 são depositados pelo mutuário em outro banco, que, por sua vez, deve manter 10%, ou seja R$ 9 na reserva, mas pode emprestar os R$$ 81 restantes. Este circuito continua até que os R$ 100 depositados inicialmente criem um total de R$ 1.000 (R$ 100/0,1) em depósitos. Este ciclo, porém, não depende somente do sistema de reserva fracionária (pública ou privada), mas, também, da propensão dos clientes em depositar. Assim, as reservas fracionárias *e* a propensão do cliente influenciam, respectivamente, negativa e positivamente a oferta de moeda.

Entretanto, segundo Carvalho *et al.* (2015; p.258) "para os keynesianos, a apresentação da escolha dos bancos como limitada a reservas e empréstimos falseia em certo grau o dilema efetivamente enfrentado". O autor observa que Keynes afirmava que os bancos raramente mantinham reservas ociosas além daquelas obrigatórias, ainda mais nos tempos atuais onde existem diversas opções para investimento (ex. securitização, papeis, derivativos, etc.). A questão reside no gerenciamento da carteira do banco (ativos e passivos) de forma a garantir o equilíbrio entre a rentabilidade total e a liquidez do portfólio. Isso se dá, dadas as expectativas dos bancos (otimistas ou pessimistas) e pela preferência de liquidez da instituição financeira.

O último pressuposto a ser tratado é a formação de taxa de juros na economia. De acordo com Carvalho *et al.* (2015), no capítulo 13 da Teoria Geral (1936/2007) Keynes vai além da teoria clássica no que tange à formação da taxa de juros através da inserção da teoria da "preferência pela liquidez". Keynes (1936/2007; p.167; *In* Paula 2014; p.30) destaca que "a taxa de juros é a recompensa por abrir-se mão da liquidez, uma medida do desejo daqueles que possuem moeda de abrir mão do seu controle sobre ela". A taxa de juros, portanto, é um

[34] Sem perda de generalidade, não consideramos as reservas obrigatórias de bancos privados.

fenómeno monetário, onde as forças que afetam a demanda e a oferta de moeda determinam o nível de juro:

> Deveria ser óbvio que a taxa de juros não pode ser um rendimento de poupança ou da espera como tal (...); a simples definição de taxa de juros diz-nos, literalmente, que ela é a recompensa da renúncia à liquidez por um período determinado, pois a taxa de juros não é, em si, outra coisa senão o inverso da relação existente entre uma soma de dinheiro e o que se pode obter desistindo, por um período determinado, do poder de comando da moeda em troca de uma dívida (...). [Ela] é a medida da relutância dos que possuem dinheiro em alienar o seu direito de dispor do mesmo. A taxa de juros não é o "preço" que equilibra a demanda de recursos para investir e a propensão de abster-se do consumo imediato. É o "preço" mediante o qual o desejo de manter a riqueza em forma líquida se concilia com a quantidade de moeda disponível. Isto implica que, se a taxa de juros fosse menor, isto é, se a recompensa da renúncia à liquidez se reduzisse, o montante agregado de moeda que o público desejaria conservar excederia a oferta disponível e que, se a taxa de juros se elevasse, haveria um excedente de moeda que ninguém estaria disposto a reter (Keynes, *In* Carvalho *et al*., 2015, p.56).

Com efeito, concebe-se a *"*moeda como forma de riqueza e a taxa de juros o preço que guia a escolha entre forma líquida e ilíquida da riqueza*"* (Paula, 2014; p.30).

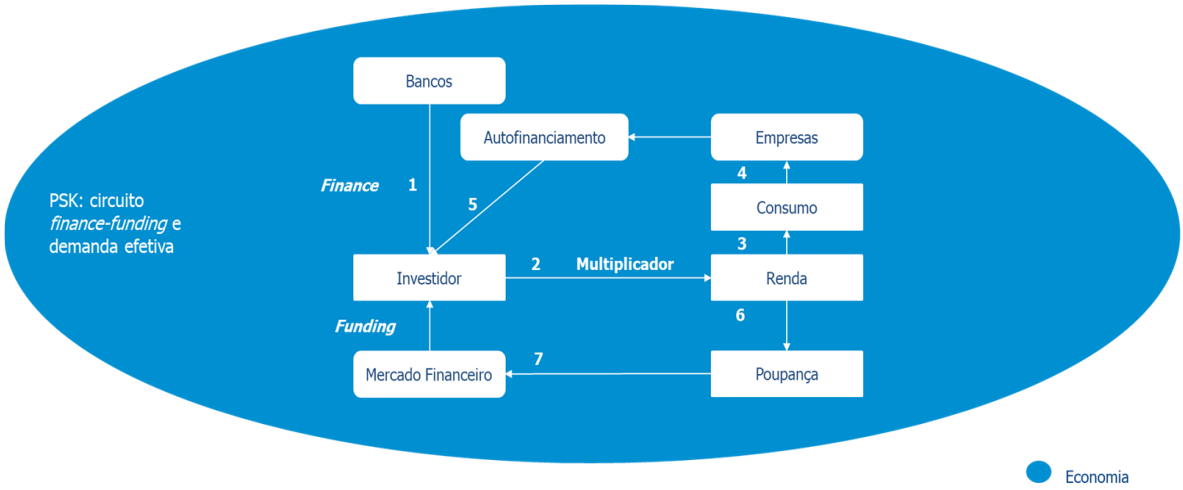
Com base nesses pontos elucidados – moeda, multiplicador bancário e taxa de juros – conclui-se que o sistema financeiro não é apenas um "*locus*" de intermediação, pois define as condições de financiamento da economia. Logo, o sistema financeiro assume um papel efetivo nas dinâmicas da economia.

Aprofundando ainda mais a relação entre o financiamento e o desenvolvimento da economia, tem-se que o próprio desenvolvimento econômico é o resultado das decisões de consumo e de investimento que são financiadas pelo setor financeiro, dada a taxa de juros e o nível de expectativas dos agentes perante a incerteza. Na perspectiva PSK, o sistema financeiro se insere e participa da teoria da demanda efetiva (TDE), onde a produção e o emprego são determinados pelos níveis de investimentos e pelo consumo. Os investimentos precedem logicamente a poupança. Nesta linha de argumentação, Minsky (1978) destaca que a demanda de investimento é afetada pelas expectativas de longo prazo não apenas dos empresários, mas, também, da comunidade financeira. Assim, sistema financeiro e setor produtivo participam de forma essencial na geração da demanda efetiva.

Carvalho *et al*. (2015; p. 336) destacam que a TDE pressupõe "uma teoria do financiamento do investimento diferente daquela prevista pela teoria dos fundos emprestáveis. A chave para entender essa diferença está no conceito de preferência pela liquidez na determinação das condições de financiamento". Ou seja, o investimento gera uma demanda por liquidez que é saciada de diversas formas tanto pelo mercado de crédito, quanto pelo mercado de títulos (mercado primário e secundário). Esta teoria do financiamento sintetiza o que ficou

conhecido como o circuito *finance-funding* (Studart, 1993), que define e caracteriza as relações entre financiamento-investimento-poupança para estimular níveis de desenvolvimento da economia (Figura 5).

Figura 5 – Circuito *finance-funding* e a Demanda Efetiva



Fonte: Carvalho *et al*. (2015, p.341); Paula (2014; p.111), adaptado com elaboração própria.

O circuito funcionaria da seguinte forma: dadas as expectativas dos empresários sobre o futuro da economia, estes tomam a decisão de investir ou não no curto, médio e longo prazo. Por hipótese, se consideram expectativas positivas para o futuro, isto é, os agentes realizarão investimentos. Inicia-se, assim, a explicação do circuito *finance-funding,* considerando investimentos no curto prazo. O investimento de curto prazo gera uma demanda de moeda (liquidez) que é saciada pelos bancos através da oferta de crédito (empréstimos) de curto prazo. Keynes define isso como motivo-finanças (*finance*). Os investidores, então, aplicarão o *finance* para realizar investimentos produtivos que, por meio dos efeitos multiplicadores, criarão e ampliarão o produto e o emprego, logo, a renda das famílias. Este aumento de renda impulsionará o consumo das famílias, que, por sua vez, refletirá no aumento dos lucros das empresas, que poderão usá-los para reinvestir ou para cumprir com as obrigações de dívidas contraídas; o aumento da renda faz com que se gere poupança *ex-post*. Esta poupança *ex-post*, por sua vez, poderá ser aplicada no mercado de títulos (primário e secundário), sendo o *funding* de empresas investidoras (Paula, 2014). Ou o que Keynes chamou de "demanda por *funding* por parte dos que realizam investimentos de longo prazo" (Carvalho *et al*., 2015; p. 339). Por sinal, do ângulo dos investidores produtivos, o investimento de médio-longo prazo, que ocorre em um cenário de incerteza, representa uma dívida a ser paga ao banco em um horizonte temporal determinado. Do ângulo do banco, o financiamento de um investimento de médio-

longo prazo representa um ativo ilíquido, gerando um potencial descasamento entre seus ativos e passivos. Segundo Carvalho *et al*. (2015; p. 339), o mercado de títulos reúne os "principais mecanismos de mercado pelos quais o investidor produtivo e/ou os bancos universais podem alongar o prazo de seus passivos, diminuindo o descasamento de ativos". Logo, o *funding* acontece nos mercados primários e secundários; isto representa o recurso financeiro básico para investimentos de médio-longo prazo e a consolidação financeira de uma economia.

Cabe destacar que no âmbito do circuito *finance-funding* podem existir diferentes arranjos institucionais oriundos de diversos sistemas capitalistas, tais como Zysman (1983) os classifica: sistemas baseados em mercados de capitais e sistemas baseados no crédito. No entanto, segundo Carvalho *et al.* (2015), a eficiência macroeconômica do sistema financeiro não depende de sua estrutura (um arranjo ou um outro), mas, sim, da capacidade de saciar a demanda de financiamento *finance* e *funding*: "A forma como são saciadas as demandas por motivo-finanças e por *funding* em economias específicas depende da evolução institucional de cada economia – e especialmente das inovações dentro do sistema financeiro, algumas das quais são, com o passar do tempo, institucionalizadas (Carvalho *et al*., 2015; p. 340)".

Em suma, as dinâmicas e características dos mercados de crédito e de títulos definem as condições de financiamento da economia, tanto na seleção de projetos a serem financiados quanto para saciar demandas de liquidez dentro dos arcabouços institucionais e sociais de cada país. A partir daí, desencadeia-se, ou não, caminhos de desenvolvimento da economia.

A hipótese da fragilidade financeira (Minsky, 1992a) complementa a perspectiva pós-keynesiana (PSK) ao explicar como o endividamento das unidades de financiamento influencia os ciclos econômicos (Paula, 2014). Essa abordagem destaca o impacto da forma de pagamento da dívida sobre esses ciclos. A fragilidade financeira é típica de economias com sistema financeiro desenvolvido, onde ativos de longo prazo são financiados por passivos de curto prazo.

Com base na hipótese da fragilidade financeira, Minsky (1992a,b) ressalta que o sistema financeiro é *profit-seeking* e usa a inovação para se manter competitivo. O autor descreve três relações entre renda-dívida que as unidades financeiras podem adotar para obter lucros: i) *Hedge*; ii) Especulativa; iii) Ponzi. A primeira relação, "*Hedge",* considera unidades de financiamento capazes de cumprir todas as suas obrigações contratuais de pagamento da dívida através dos fluxos de caixa. Este tipo de relação possui alta margem de segurança, isto é, os fluxos de caixa são maiores que a parcela da dívida que precisa ser paga (montante e juros). A segunda relação, "Especulativa", tem menor margem de segurança porque são unidades financeiras que cumprem seus compromissos de pagamento da dívida em 'conta de capital' de

seus passivos (juros), mesmo que não possam reembolsar o montante com os fluxos de caixa. A terceira posição, "Ponzi", são unidades financeiras cujos fluxos de caixa não são suficientes para cumprir o reembolso do montante e da taxa de juro; para tentar cumprir com as obrigações financeiras, contraem ainda mais dívida, em um *looping* que só se encerra quando recebem fluxos de caixa capazes de pagar o montante, os juros e as dívidas acumuladas. A margem de segurança aqui é nula ou negativa.

A hipótese da fragilidade financeira em termos macroeconômicos se traduz em dois teoremas apresentados por Minsky (1992a, 1992b). O primeiro pressupõe que a economia tem regimes financeiros estáveis (*Hedge*) e instáveis (Especulativa e *Ponzi*). O segundo completa o primeiro, asseverando que, durante longos períodos de prosperidade, a economia transita de regimes financeiros estáveis para instáveis. Neste contexto, Paula (2014) argumenta:

> No ciclo minskiano os bancos têm um papel importante na explicação do comportamento do ciclo econômico, seja acomodando a demanda por crédito na fase expansionista, permitindo uma expansão maior da atividade econômica, seja contraindo as operações de crédito na fase contracionista do ciclo, podendo ampliar a crise já que dificulta a rolagem das dívidas das empresas, que se encontram com sua capacidade de geração de receitas deterioradas (Paula 2014; p.80).

A perspectiva de Minsky adiciona ao entendimento pós-keynesiano sobre o financiamento do desenvolvimento da economia uma dimensão de vulnerabilidade financeira, oriunda das diversas relações entre dívida e renda. Assim, comportamentos microeconômicos, relativos às margens de segurança de empresas financeiras e não-financeiras, têm impactos macroeconômicos nos ciclos da economia. Nas fases expansionistas, onde as expectativas são otimistas, os atores econômicos tendem a assumir posições mais ousadas, com menores margens de segurança, pois existe a expectativa que os fluxos de caixa futuros vão se materializar. Dado que a economia vive em um ambiente de incerteza não-probabilística, o simples não cumprimento de algumas posições financeiras associadas à incerteza pode levar a que os agentes econômicos entrem em situações de estresse financeiro. Com isso, esses agentes mudarão suas posições financeiras, preferindo uma maior liquidez e diminuindo o nível de investimento, o que contribui para aprofundar o ciclo contracionista.

Dado o circuito *finance-funding* e a hipótese de fragilidade financeira, é legitimo perguntar qual a característica desejável que o sistema financeiro precisaria ter para financiar o desenvolvimento da economia de forma eficiente? O caminho de resposta encontra-se no conceito de *funcionalidade* do sistema financeiro:

> [Um] sistema financeiro é funcional para o processo de desenvolvimento quando ele expande o uso de recursos existentes no processo de desenvolvimento econômico com um mínimo aumento possível da fragilidade financeira e outros desequilíbrios que possam deter o processo de crescimento por razões puramente financeiras (Studart, 1995-1996, p.64; *In* Paula, 2014).

Este conceito de *funcionalidade* engloba o aspecto keynesiano do financiamento do desenvolvimento da economia em diversos horizontes temporais dentro da TED, bem como o aspecto minskiano da relação renda-dívida dos agentes econômicos. A questão fundamental aqui é: em que medida o sistema financeiro é funcional ou não em dar suporte ao desenvolvimento. Isto é, como o sistema financeiro consegue saciar as demandas de liquidez (*finance* e *funding*), com a menor fragilidade financeira possível.

Pois bem, à luz da perspectiva pós-keynesiana sobre o papel 'ativo' do sistema financeiro no desenvolvimento – acima elucidada com a explicação da moeda, multiplicador bancário e taxa de juros, bem como por meio dos conceitos de funcionalidade e fragilidade financeira – é possível ressaltar que esse tipo de entendimento remete à uma visão de 'economia formal' – *a la* Polanyi – onde os agentes usam a moeda como 'meio de troca e reserva de valor', tendo como função objetivo o lucro. Neste bojo, há dois pontos que precisam ser destacados. O primeiro é que, como base nessa lente teórica, é possível interpretar o comportamento dos agentes do sistema financeiros, de forma mais exaustiva do que daquela da visão neoclássica. O segundo ponto é que, o entendimento sobre o papel 'ativo' do sistema financeiro, capaz de definir condições de financiamento do desenvolvimento, abre a possibilidade epistemológica de incluir o papel do Estado nas dinâmicas econômicas. Enquanto o primeiro ponto dialoga com a perspectiva de Polanyi, no que tange uma 'economia formal', o segundo dialoga com a visão de Polanyi em uma 'economia substantiva', no qual o Estado tem um papel relevante. Justamente, isso é um forte ponto de convergência entre as duas perspectivas teóricas consideradas nesta tese.

Por sinal, sistemas financeiros sofisticados em economias capitalistas precisam ser regulados para manter regimes financeiros estáveis, estimulando o investimento na economia real com vistas a atingir níveis mais elevados de desenvolvimento. Isso segue o que Keynes denominou de "socialização do investimento" (Davis, 1992), ou seja, a sustentação do investimento total (público e privado) na economia liderada pelo setor público, promovendo, simultaneamente, a estabilidade econômica (Feijó *et al*., 2023). Em específico, "*Keynes stressed the sharp fluctuations in investment were likely to be avoidable were a greater share of total investment under some form of public control* (Davis, 1992; p.159)". Ainda, Keynes affirma que:

> *if two-thirds or three-quarters of total investment is carried out or can be influenced by public or semi-public bodies, a long-term programme of a stable character should be capable of reducing the potential range of fluctuation to much narrower limits than formerly, when a smaller volume of investment was under public control and when even this part tended to follow, rather than correct, fluctuations of investment in the*

> *strictly private sector of the economy* (Keynes, 1971-1989, 2, vol. XXVII, p. 322, *In* Davis, 1992; p. 160).

Sob esse prisma, os múltiplos papéis do Estado são cruciais para lidar com a incerteza, criando-se um ambiente mais favorável ao fomento de investimentos de longo prazo em busca do desenvolvimento. Em particular, o Estado pode atuar de diversas formas por meio da regulação, para moldar o comportamento dos agentes econômicos, do investimento público (orçamento público) e da atuação de bancos públicos.

O papel do Estado, reconhecido pelo Polanyi e pela abordagem PSK, justifica o fato de considerar relevantes para o desenvolvimento a atuação na economia dos bancos públicos. Em uma perspectiva neoclássica, não se colocaria peso no uso de bancos públicos, mas sim no setor privado financeiro; pois, uma economia de mercado auto-regulado prevê soluções fora do âmbito social e ecológico, com a atuação de um Estado mínimo. Neste aspecto, Mazzucato e Penna (2016, p.3) afirmam que:

> *In fact, the market failure rationale for the roles performed by SIBs (State Investment Banks) is a relatively recent development that came about in connection to the rise of "neoliberalism" in the 1970s–80s and its dominance over public policies in the decades that followed. The need to justify ex-ante the need for a public intervention due to the existence of market failures – and only in such cases – creates limitations to what SIBs can or should do. Yet, SIBs are not market failure fixes: they are powerful policy and political tools to direct resources to priority and strategic areas that contribute to economic development and growth* (Mazzucato; Penna, 2016, p.3).

Destarte, no que tange aos bancos públicos, objeto desta tese, Marshall e Rochon (2019, p. 67-68) identificam algumas características fundamentais que os diferenciam dos bancos privados; (i) não operam visando ao lucro, (ii) não são estabelecidos sob o princípio da especulação com recursos públicos e (iii) possuem a capacidade de atuar como agentes contracíclicos. Além disso, ao evocarem Schama (1997), os autores utilizam o princípio da "probidade, não do lucro" (*probity, not profit*) para caracterizar um modelo operacional central dessas instituições.

Diante desse entendimento, torna-se relevante focar no papel dos bancos públicos na dinâmica do desenvolvimento. Especificamente, priorizar uma categoria específica de bancos públicos: os bancos de desenvolvimento, os quais, com suas estratégias, competências e instrumentos, bem como sua estrutura financeira mais estável e diversificada, são capazes de contribuir para a mitigação da incerteza ao estimular a realização de investimentos de longo prazo em diversos setores estratégicos da economia, particularmente aqueles associados ao desenvolvimento sustentável (Ferraz *et al*., 2013). Logo, atuam como um elo entre a ação estatal e o sistema produtivo privado, provendo crédito quando o mercado privado não está disponível dada a preferência pela liquidez e a pro-ciclicidade do setor bancário. Podem, ainda, contribuir para um processo de *crowding-in* (atração de investimentos) para o setor privado, viabilizando

investimentos de longo prazo. A esse respeito, Feijó *et al*. (2023, p. 846) observam que "o planejamento econômico do Estado deve ser o instrumento primordial para alterar a estrutura e o funcionamento dos mercados e redirecionar os investimentos do setor privado".

Segundo Mazzucato e Penna (2016) e Ferraz *et al*. (2022), os bancos de desenvolvimento contribuem para a criação e a formação (*shaping*) de mercados por meio de suas ações. Mazzucato e Penna (2016) distribuem essa estratégia em quatro funções: i) papel contracíclico; ii) desenvolvimento de capital; iii) apoio a novos empreendimentos (*venture capital*); iv) orientação voltada a desafios (*challenge-led orientation*). Ademais, os bancos de desenvolvimento também podem operar como o braço financeiro das políticas públicas (Feil; Feijó, 2021). Nesse sentido, o financiamento de projetos de longo prazo deve ser coordenado com o planejamento do Estado, das instituições públicas e das políticas macroeconômicas, sendo tais bancos concebidos como um *Big Smart Government Bank* (Feil; Feijó, 2021).

Por outro lado, os bancos públicos são instituições econômicas socialmente enraizadas e, como tal, sofrem influência tanto dos mercados quanto da sociedade (Polanyi, 2001). Portanto, a autonomia dos bancos públicos de desenvolvimento é relativa, uma vez que reflete a dependência de uma determinada trajetória histórica e o alinhamento às coalizões de interesses conjunturais (Erber, 2011). Portanto, os bancos públicos podem ser concebidos como instituições socialmente construídas. Segundo Marois (2022, p. 361) "*social forces shape and reshape the institutional functions of public banks, which in turn recurrently change the meaning of being a public bank in time and place*". Este autor ressalta que:

> *public ownership itself pre-determines nothing. It does, however, open a particular public realm of possibilities. In this, we can think of public banks as dynamic and socially constructed and reconstructed institutionalized social relations that reflect historically specific relations of power and reproduction between banks, firms, states, and contentious individual and collective social forces.* (Marois, 2022; p. 364).

Marois and Gungen (2016, p.1289) sustentam que: "*[t]he point is not to assert public ownership superiority but to insist that greater emphasis is needed on the historical contexts of different countries, and the specificity of their private and public banking systems, in ways that do not prejudge public bank ownership in and of itself".* A argumentação de Marois (2022) e Maoris e Gungen (2016) é de particular interesse para a análise do Banco da Amazônia, sendo este um banco público de desenvolvimento com grande presença histórica e influência socioeconômica na região.

Por fim, os bancos públicos de desenvolvimento têm a capacidade de criar e moldar mercados em um horizonte de longo prazo, promovendo mudanças estruturais no país ou região, que contribuem na resolução de grandes desafios sociais. Esses bancos podem ser utilizados para atuar, principalmente, no financiamento (*funding*), particularmente para setores

com alto impacto na economia (infraestrutura, projetos ambientais, etc.), garantindo que o investimento não se torne refém de comportamentos "defensivos" do setor financeiro privado, além de cumprirem um importante papel contracíclico durante períodos de desaceleração econômica (*a la* Minsky), quando o setor bancário tende a contrair a oferta de crédito.

Considerando que, sob uma perspectiva pós-keynesiana, a economia é inserida em um ambiente de incerteza não-probabilística, como será a relação entre a incerteza, a atuação do banco público e a funcionalidade do sistema financeiro para o financiamento do desenvolvimento sustentável? O próximo item procura responder esta pergunta, destacando a relação entre incerteza, convenções e desenvolvimento sustentável.

3.3 INCERTEZA, CONVENÇÕES E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

As decisões de financiamento e investimento em prol do desenvolvimento são tomadas em função das expectativas (Keynes, 1936), otimistas e pessimistas, sobre o futuro, cuja característica principal é a incerteza não-probabilística ou incerteza radical (Zappia, 2021). Isto é, o futuro é 'ontologicamente' incerto. Os atores sociais tomam decisões sob cenários cuja probabilidade estatística não pode ser calculada. Tanto Keynes quanto Knight não reduzem o conceito de incerteza a risco (*idem*), ao qual, por sua vez, pode ser atribuída uma curva de probabilidade com tratamento algébrico. Nesses termos, incerteza significa a impossibilidade de se determinar *a priori* o quadro relevante de influências que atuarão entre a decisão de se implementar um determinado plano e a obtenção efetiva de resultados, dificultando a previsão segura que serviria de base para a decisão racional (Carvalho, 2014). Logo, para entender como os atores sociais tomam decisões sobre o financiamento e o investimento em prol do desenvolvimento, é necessário aprofundar como estes lidam com a incerteza.

Keynes propõe um caminho de reflexão teórica neste quesito, tanto na sua obra "Tratado sobre Probabilidade (TP)" de 1921, quanto na "Teoria geral do emprego, juros e moeda (TG)" de 1936[35]. Na primeira, Keynes tece os fundamentos epistemológicos que ajudam a entender como lidar com a incerteza, com destaque para o conceito de probabilidade. Na segunda, o autor avança na temática do enfrentamento da incerteza a partir do conceito de 'comportamento convencional'.

Em específico, dentro da vasta discussão do Keynes sobre epistemologia e probabilidade no TP, destacam-se aqui alguns conceitos que subsidiam o debate sobre como os

[35] Esta tese não visa identificar o conjunto completo de relações entre as obras TP e TG, somente destacar a relevância do debate sobre a temática da incerteza, probabilidade e convenções.

atores sociais lidam com a incerteza na tomada de decisão de financiamento e investimento. Isto é, a partir do conhecimento de um fenômeno, sob incerteza, se guia uma decisão racional de um ator social.

Um aspecto relevante que Keynes (1921) ressalta é que a obtenção do conhecimento sobre um fenômeno é racional, mas é incerta. Segundo argumento do próprio autor: "*Let us premisses consist of any set of proposition h, and our conclusion consist of any set of proposition a, then, if a knowledge of h justifies a rational belief in a of degree α, we say that there is a probability-relation of degree α between a and h*." (*idem*, 1921; p.4).

Isto é, dadas as premissas e com base num conjunto de evidências coletadas, chega-se a uma conclusão racional, que possui graus de probabilidade relativos à sua certeza, deixando espaço para a incerteza. A conclusão pode se verificar ou não, gerando um processo de aprendizado, mas não gerando irracionalidade (Catão, 1992). Segundo Catão: "A mensagem central do TP e que o indivíduo pode ter uma crença racional acerca de eventos sobre os quais ele/ela não tem certeza e, se agir de acordo com tal crença, ele/ela estará agindo racionalmente (Catão, 1992; p.63)". Em metáfora, é possível conceber estas relações como o seguinte:

> o raciocínio é a ponte entre as premissas e a conclusão, a lógica é a estrutura inerente desta ponte e a probabilidade é a relação lógica que se trava, via raciocínio, entre os dois lados ligados pela ponte. Sobre esta probabilidade relacional há algum grau de convicção racional que o indivíduo possui nas conclusões que ele raciocina a partir de um conjunto de proposições conhecidas (Ferrari Filho; Terra, 2016; p.7).

Na geração de conhecimento entre pressuposições e conclusões baseados em evidências, dois elementos centrais se destacam: um, ligado ao uso do termo 'probabilidade', e outro, que trata do método científico usado por Keynes. Keynes trata da probabilidade no sentido 'amplo', caracterizando como 'probabilidade não-numérica' e não somente na sua configuração matemática (Zappia, 2021): "*it is true that mathematicians have employed the term in a narrower sense; for they have often confined it to limited class of instances in which the relation is adapted to an algebraical treatment*" (Keynes, 1921; p. 6). E continua: "*between two sets of propositions, therefore, there exists a relation, in virtue of which, if we know the first, we can attach to the latter some degree of rational belief. This relation is the subject matter of the logic of probability* (*idem*)".

Sinteticamente, Keynes usa o termo de probabilidade justamente para descrever o contexto de incerteza radical que emerge no ato de definir uma relação lógica ou racional sobre dois conjuntos de preposições (premissas e conclusões). Este tipo de pensamento é alimentado e justificado por um método científico indutivo. Isto é, a partir de premissas (contexto do conhecimento), a observação do *real world* e lógica, se chega a uma conclusão *em probabilidade*.

O segundo elemento é justamente o método científico utilizado por Keynes[36], tanto para a geração de conhecimento, quanto para descrever o comportamento dos atores sociais (Ferrari Filho; Terra, 2016). O método indutivo de Keynes se baseia na observação do mundo (indução pura) e no uso da analogia (semelhança) para poder chegar a conclusões lógicas e racionais. Um traço caracterizante do método indutivo é o argumento 'ampliativo', isto é, o conteúdo da conclusão pode ir além do conteúdo das premissas. Ademais, os argumentos indutivos apresentam diferentes graus de probabilidade, conforme a sustentação oferecida pelas premissas à conclusão. Keynes, então, vai além de uma abordagem 'determinista', reconhecendo o valor de conhecimento oriundo da incerteza do *real world* dentro do tempo e do espaço. Este tipo de raciocínio, é a base de pensamento que fundamenta a tomada de decisão dos atores sociais sob incerteza, ou seja, se torna um guia prático das decisões dos atores. Sobre isso, Ferraresi Filho e Terra (2016; p.10) entendem que,

> sendo o conhecimento incerto, não há como conhecer qual a forma desta concretização, se vantajosa ou não. Por conta disso, os agentes criam expectativas, e não certezas, sobre o futuro. Essa é a aplicação da noção keynesiana de probabilidade, conforme atestam, na GT, as palavras de Keynes "por 'muito incerto' eu não quero significar a mesma coisa que 'muito improvável'. Cf. meu Tratado sobre a Probabilidade" (1964, p. 148, grifos no original) e "o estado da expectativa a longo prazo, sobre a qual se baseiam nossas decisões, não depende somente do prognóstico mais provável que podemos formular. Depende, também, da confiança com que fazemos este prognóstico" (1964, p.148).

É neste contexto que Keynes insere a temática do 'comportamento convencional' na TG. As convenções são formas de enxergar o futuro com graus de probabilidade e *confiança* que orientam a tomada de decisão do ator social sob incerteza. Com efeito, o TP se configura como fundamento epistemológico para o entendimento do conceito de convenção usado para lidar com a incerteza.

Na obra "Teoria geral do emprego, juros e moeda (TG)" de 1936, Keynes apresenta o conceito de 'comportamento convencional'. Carvalho (2014, p.238) destaca que o comportamento convencional é entendido como "formas de ação individual que seguiriam padrões coletivos", isto é, Keynes usa a expressão convencional para "distinguir precisamente as formas de comportamento resultantes da aceitação da convenção dominante em um dado momento".

Aprofundando mais este debate das convenções, no que diz respeito as decisões de investimento e financiamento, Keynes (1936) faz distinção entre decisões de produção, que não

[36] Cabe destacar que, a abordagem epistemológica de Keynes, em geral, não usa somente o método indutivo, mas também aquele dedutivo, dependendo do fenômeno em análise. Sendo assim, é um cientista que utiliza um pluralismo metodológico (Ferrari Filho; Terra, 2016). Aqui, no entanto se destaca o aspecto do método indutivo que é marca caracterizante do TP.

implicam em comprometimentos irreversíveis de recursos e podem ser checadas após pequenos intervalos, via método de 'tentativa e erro', e decisões de investimento, que estão sujeitas a alterações súbitas e violentas no estado de expectativas dos empresários. As expectativas de longo prazo, "não podem ser revistas em intervalos de tempo breves à luz dos resultados realizados (...) e não pode ser sequer aproximadamente eliminado ou substituído por resultados esperados" (Keynes, 1936; p.51). No longo prazo, não é possível calcular probabilidades de eventos exógenos ou endógenos que podem ter consequências adversas sobre a realização dos investimentos ou financiamentos, assim como a informação disponível é insuficiente para tomar uma decisão estritamente 'racional' (Carvalho, 2014). Portanto, em termos de tomada de decisões de financiamento e investimento em prol do desenvolvimento, as decisões são tomadas em função das expectativas empresariais de retornos futuros perpassando vários períodos de produção (Minsky, 1978; Bruni *et al.*, 2021). Ou seja, os atores orientam suas decisões de financiamento e investimento com base em convenções que representam futuros possíveis.

A partir da noção sugerida por Keynes na TG, uma convenção "constitui mais uma pressuposição do que experiência historicamente comprovada" (Vinha, 2000; Vinha *et al.*, 2018). Neste sentido, Vinha *et al*. (2018, p.275) apontam que:

> os atores sociais estabelecem convenções para enfrentar um ambiente caracterizado por um alto grau de incerteza e risco, as quais, uma vez generalizadas, funcionam como parâmetros relativamente flexíveis que sinalizam o provável cenário do futuro, novo ambiente no qual as ações econômicas se moverão.

A convenção gera uma rotina que "complementa" as projeções e os cálculos de teor racional *strictu sensu* (de medição da realidade empírica). Pech e Milan (2009, p.895) sustentam que "essas atitudes levam à formação de hábitos, que são usados para substituir o uso de procedimentos complicados de otimização". Portanto, os atores sociais utilizam as convenções – às quais se associam graus de confiança – a fim de conviver com a incerteza durante o processo de tomada de decisão de financiamento e investimento.

Nessa linha de argumentação, segundo Erber (2012), os atores sociais precisam de normas orientadoras (*guiding rules*) para lidar com a incerteza e induzir a cooperação. Estas normas definem agendas positivas e negativas, soluções aos problemas e organizações em exercício, bem como o arcabouço regulatório. Este conjunto de elementos, de acordo com o autor, ganham mais forças se há uma 'metáfora histórica' – ex. teorias e narrativas – que lhes fornecem coerência. Logo, Erber (2012; p.3) assevera que: "*such set of rules, the positive and negative agendas they generate and the teleology underlying them are a convention - a collective representation which structures individual expectations and behavior (Orléan, 1989)".* Em específico, a convenção pode ser formalmente definida como:

> temos uma convenção se, dada uma população P, observamos um comportamento C que tem as seguintes características: (i) C é compartilhado por todos os membros de P; (ii) cada membro de P acredita que todos os demais seguirão C e (iii) tal crença dá aos membros de P razões suficientes para adotar C (Erber, 2009, p.2; *apud* Orléan, 2004).

Em cada sociedade há diversas convenções que tratam de diversos aspectos econômicos e sociais. Segundo Carvalho (2014), Erber parte do entendimento de convenção de Keynes, entretanto, enquanto o interesse de Keynes residia na 'convenção dominante' em um determinado momento histórico, a preocupação de Erber era identificar outras convenções, além da dominante, bem como a competição, convivência e eventual substituição entre elas. Nas palavras de Erber (2012, p.2):

> *(...) the collective perception of development is structured by a "convention", which provides policymakers and other social actors with a view of the past, present and future and with a hierarchy of problems and solutions to such problems. The prevalence of a convention depends on the international conditions faced by a society and on the distribution of economic and political power within that society. Therefore, in complex societies there is always a struggle for hegemony between competing development conventions.*

As convenções, como espaços cognitivos e de coordenação entre atores sociais, disputam uma prevalência no devir da história; há nesse sentido, um ciclo de vida das convenções, elas emergem, florescem e podem entrar em declínio:

> *this process of change does not imply the disappearance of the superseded convention: although many of its former upholders will become converts to the new convention, a hard core of its supporters will retain their allegiance to the old convention. Such convention survival, which reflects the different economic and political interests present in the society, reinforces the path-dependent nature of the evolution of development conventions (Erber, 2012, p.5).*

As convenções definem uma visão compartilhada sobre a história, o presente e o futuro, uma hierarquia de problemas e soluções, com também a aceitação de leis e regulação e organizações em exercício; isto se dá de forma entrelaçada na disputa de poderes econômicos e políticos ao longo do tempo. A força de uma convenção reside, tanto no tamanho de P, quanto do seu poder político e econômico dos membros de P, assim como do materializar-se na realidade empírica dos preceitos que a convenção alega (Erber, 2012).

Nesse sentido, um aspecto relevante a ser destacado é a dimensão sociológica das convenções (Vinha, 2001; Modenesi, 2014). Em especial, Modenesi (2014, p.211) defende a ideia de que a convenção tem um "caráter sociológico que deriva da relevância atribuída às inter-relações entre os atores sociais". Por sinal, o autor assinala que as convenções são fenômenos que emergem de uma coletividade, não sendo reduzíveis à uma subjetividade; pelo contrário, as convenções são apoiadas por grupos e coalizões de interesses. Logo, tanto o aspecto econômico e, quanto aquele político, contam para determinar o grau de força das

convenções. Nesta linha de argumentação, Carvalho (2014, p.248) descreve convenção como "crença compartilhada por um certo número de indivíduos".

Pois bem, esta 'crença compartilhada' é composta por aspectos de poder (político e econômico) e de um conteúdo cognitivo – conhecimento tácito e codificado (Erber, 2012). Em especial, segundo o autor, é possível destrinchar estes elementos da convenção, pensando em um "núcleo central" de uma convenção e seu "cinturão de proteção" – *a la* Lakatos (1970). O núcleo central é composto pelo "V1"[37], isto é, o conjunto epistemológico da convenção; tem uma natureza axiológica e desenvolve três funções: gerar a representação social, organizar as interações entre os elementos que a compõem e estabilizá-la frente a possíveis pressões por mudanças. O cinturão de proteção é composto pela versão voltada para cientistas sociais aplicados (V2). Este cinturão viabiliza o núcleo central por meio de detalhamentos, em coerência com circunstâncias específicas que podem ocorrer ao longo da história (ex. hipótese *ad hoc* e diretrizes). Seguindo, há o nível "V3" que consiste em uma versão introdutória, conforme apresentada em manuais didáticos destinados a estudantes. Nesse sentido, "V3" desempenha o papel de reproduzir a convenção: ela instrui os indivíduos na crença de que a "V1" constitui 'o' conhecimento, capacitando os estudantes a utilizarem a "V2". Por fim, há "V4", que é uma versão altamente estilizada para uso do público leigo, tal como veiculada pelos meios de comunicação. Assim, a "V4" legitima a convenção ao ampliar o seu número de aderentes.

No Brasil, Erber (2012) realiza um debate sobre que tipo de mudança estrutural é necessária para trilhar um caminho de desenvolvimento. O autor delineia as convenções que surgiram após a segunda guerra mundial nos países provedores de produtos primários para as nações mais industrializadas: a convenção desenvolvimentista e aquela neoliberal. O "V 1" de cada convenção pertence à "teoria de desenvolvimento econômico" (Bresser-Pereira, 2010) – englobando o consenso keynesiano e os estruturalistas –, bem como à "teoria neoclássica" ou 'ortodoxia convencional' nas palavras de Bresser-Pereira (*idem*). Em específico, e*xempli gratia*, Feil (2021), Modenesi (2014) e Castro (1993) mencionam a existência de uma convenção do "crescimento", e uma outra de "estabilidade", a partir da descrição dos períodos de desempenho da economia brasileira. A primeira ganhou centralidade no pós-guerra até fim dos anos 80, e a segunda estabeleceu-se a partir da década de 90. Bielschowsky (2012) afirma que a primeira convenção é oriunda da ideologia desenvolvimentista, enquanto a segunda se

[37] Erber (2012) adota a forma em conjuntos (V1, V2, V3, V4) para representar a convenção que é oriunda de Sá-Earp (2000). O autor utiliza esses conjuntos para detalhar como as teorias sociais se apresentam sob diversas modalidades, de acordo com diferentes públicos aos quais se destinam.

baseia naquela neoliberal. Seguindo na história econômica do Brasil, Erber (2009) descreve dois modelos de atuação do Estado brasileiro durante o primeiro governo Lula: convenção institucional restrita (teor neoclássico) e a convenção neo-desenvolvimentista, coexistindo simultaneamente. Isto é, mesmo com nomenclatura diferente, ambas remetem à convivência entre a convenção neoliberal e a desenvolvimentista. Esta tendência hibrida de concorrência entre convenções de polos opostos (neoliberal e desenvolvimentista), é apontada também na análise que Paula *et al*. (2026) realizam sobre a relação dos governos Dilma, Temer e Bolsonaro com a ordem financeira global liberal. Os autores caracterizam esta relação como "ambígua", pois há aspectos das duas convenções que convivem entre si.

O exemplo do Brasil, evidencia que, dependendo do contexto histórico, podem competir e conviver diversas convenções sobre possíveis futuros de desenvolvimento. Ainda, esta convivência conflitante entre diversas convenções depende da disputa de atores sociais que representam diversos poderes econômicos e políticos.

A essa altura, convém introduzir a criação de uma nova convenção: a convenção de desenvolvimento sustentável (CDS). De acordo com Vinha *et al.* (2018; p.275) esta convenção, "assim como outras convenções, nasceu a partir de uma crença difundida na sociedade de que a sustentabilidade ambiental é um imperativo para a sobrevivência do atual padrão de desenvolvimento econômico".

Numa perspectiva histórica, mesmo quando os regimes financeiros eram mais estáveis que os atuais – notadamente na idade de ouro do capitalismo, pós II guerra mundial até os choques de petróleo – e os investimentos eram majoritariamente implementados na economia real, os sistemas ecológicos mostraram significativas perdas (ex. elevação da temperatura da terra, acidificação dos oceanos, perda de florestas etc.) (Steffen *et al.*, 2015). Por sinal, na década de 1950 tem início o que a literatura chama da "Grande Aceleração" que desencadeou o "Antropoceno" (Steffen *et al*., 2015)[38]. Este processo continuou e se agravou devido aos regimes financeiros instáveis e à financeirização da economia, gerando inúmeros desafios sociais e ambientais[39] (ex. mudanças do clima, perda de biodiversidade, etc.).

Assim, paralelamente ao crescimento e à aceleração do sistema capitalista, bem como aos impactos socioecológicos sempre mais evidentes, vem ascendendo, gradualmente e de

[38] Há um debate na literatura acerca do início do Antropoceno. Alguns dizem que começou com a revolução agraria, outros na primeira revolução industrial, e após a II guerra mundial. Ver Léna e Issberner (2018).

[39] O sistema capitalista atual produziu altos níveis de crescimento, avanços tecnológicos e de bem-estar, mas trouxe inúmeros desafios sociais (desigualdade) e ambientais (mudanças climáticas e perda de biodiversidade). Potências globais lideraram esse movimento e influenciaram fortemente o desenvolvimento e as crises, a exemplo da Inglaterra no século XIX e dos Estados Unidos no século XX. No final do XX, início do XXI, a Ásia, notadamente a China, emergiu como um grande *player* no mosaico global (Muradian *et al*., 2012).

forma transformadora, uma nova crença compartilhada sobre a necessidade de mudar as formas de consumo e produção dos sistemas socioeconômicos rumo ao desenvolvimento sustentável.

Este processo transformador começa desde o primeiro alerta do Clube de Roma[40] sobre os limites do crescimento – os recursos naturais se esgotariam mais rapidamente do que se pensava e o problema da poluição ganharia destaque – até às sucessivas convenções globais sobre o meio ambiente; destacando a primeira em Estocolmo (1972) estendendo-se aos atuais e principais acordos sobre o tema: Acordo de Paris (mudanças climáticas), Kunming-Montreal (biodiversidade) e a Agenda 2030 (objetivos de desenvolvimento sustentável)[41].

Esta 'nova' convenção se difunde em meio a um amplo debate na comunidade epistêmica e na sociedade, tornando-se um tema crucial nas relações internacionais, econômicas e sociais, embora existam grandes desafios a serem gerenciados.

Ao questionar os frágeis desempenhos sociais e ecológicos da economia de mercado capitalista e recomendar a adoção de caminhos alternativos sustentáveis, a CDS tornou-se estratégica nos debates sobre sustentabilidade dos sistemas capitalistas como se pode observar, por exemplo, nas inciativas do bloco Europeu (*European Green Deal*), dos Estados Unidos (*Infrastructure Investment and Jobs Act e o Inflation Reduction Act*) ou do Brasil (Plano de Transformação Ecológica e Novo PAC desenvolvimento e sustentabilidade). No âmbito empresarial e financeiro, de acordo com Vinha *et al.* (2018), existem inúmeras iniciativas e estratégias para tal fim (ecoeficiência, autorregulação, Responsabilidade Social Corporativa, ESG, etc.), mas a maioria tem fraca operacionalidade. Não obstante a CDS seja reconhecida nos ambientes empresariais e governamentais como um 'novo imperativo' das economias mundiais, seu alcance é ainda restrito.

É inegável que a CDS abre a possibilidade de questionar que tipo de desenvolvimento a sociedade demanda e como o sistema financeiro o apoiará. Assim, com base nas expectativas sobre um futuro mais sustentável, é desejável ter regimes financeiros estáveis e um sistema financeiro funcional, no qual as funções de *finance* e *funding* são cumpridas de forma eficiente de modo que instituições financeiras (públicas, privadas ou da sociedade civil) financiem investimentos produtivos voltados para o desenvolvimento sustentável.

Em termos de funcionalidade do sistema financeiro, a demanda de liquidez do setor produtivo será saciada pelo setor financeiro (motivo-finanças e *funding*) com base nas

---

40 Para obter maiores informações acessar o seguinte link: https://www.clubofrome.org/ltg50/

41 É fora de o escopo desta tese fazer um histórico dos resultados das convenções sobre o meio ambiente (*Conference of the Parties*). Se remete a leitura dos materiais fornecidos pelas Nações Unidas: https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop

expectativas sobre o futuro, que se moldam e tomam forma nas convenções definidas pelos atores sociais. Se a convenção sobre um determinado setor da economia é que este se desenvolverá de uma determinada forma, os setores produtivo e financeiro direcionarão investimentos e financiamentos no rumo definido pela convenção. Evidentemente, as convenções podem mudar ao longo do tempo devido, justamente, à forma pela qual a incerteza se concretiza em fatos na realidade econômica. As dinâmicas do ambiente incerto mudam durante o horizonte temporal e os atores sociais precisarão ser flexíveis para se adaptar a novos cenários. Outro aspecto que é relevante destacar é que, "numa perspectiva de longo prazo, as instituições financeiras tendem a ter um comportamento defensivo frente à incerteza: quanto maior a incerteza percebida, menor a disponibilidade de crédito, em função da maior preferência pela liquidez de tais instituições, levando a um racionamento e piora nas condições de oferta crédito (Paula, 2014; Campiglio, 2016; *In* Paula *et al*., 2023; p.22)".

Convém ressaltar o que Paula *et al.* (2023) destacam sobre o financiamento da economia dentro do paradigma da PSK:

> Expectativas de longo prazo, preferência de liquidez e pró-ciclicidade dos agentes econômicos, a interação destes aspectos, sobretudo na tomada de decisão de investimentos com maturidades de longo prazo, pode criar situações de falta de disponibilidade de financiamento em condições adequadas. Isto gera entraves para alcançar níveis de desenvolvimento dos sistemas capitalistas. Os sistemas financeiro e produtivo privado sofrem, então, de um limite endógeno para desenvolvimento da atividade econômica. Maiores níveis de incerteza travam a realização de investimentos. Seria possível reduzir as incertezas que permeiam as decisões das agentes em uma economia monetária? (Paula *et al*., 2023; p.7).

O sistema financeiro e o setor empresarial vivem, portanto, um 'limite endógeno' para financiar os investimentos devido à incerteza, podendo existir *gap* de financiamento oriundo de altos níveis de incerteza que não são gerenciáveis, bem como pela postura defensiva das instituições financeiras devido à preferência pela liquidez e à pro-ciclicidade. Logo, o uso de convenções é crucial para reduzir este entrave endógeno do financiamento da economia que se encontra "refém" da incerteza.

Finalmente, à luz do referencial teórico (Polanyi e PSK), os próximos capítulos são empíricos e de discussão. O capítulo 4 adota, em perspectiva histórica, as interpretações acerca do desenvolvimento da hileia brasileira, descrevendo o contexto histórico e institucional da economia da região. O Capítulo 5 caracteriza a atuação do Banco da Amazônia no processo da evolução histórico-institucional da política de financiamento público da região a partir do século XX até o início do século XXI, com destaque para o período entre 2003 e 2024. Ainda, com base nas entrevistas semiestruturadas com especialistas do setor financeiro e da academia, apresentam-se as tendências sobre o financiamento da Amazônia. No Capítulo 6, como discussão dos resultados, explicitam-se constatações acerca da interpretação do mundo

empírico à luz do referencial teórico, bem como pontos de reflexão que, *in potentia*, podem auxiliar a geração de iniciativas de financiamento em prol do desenvolvimento sustentável na Amazônia Brasileira.

4 INTERPRETAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO DA HILEIA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

A colonização europeia encontrou os povos antigos que habitavam a floresta e tinham sua própria organização social. O encontro entre essas duas civilizações, entretanto, teve caráter violento e de conflito; o olhar do colonizador enxergava os povos originários como incultos, passivos, submissos e pagãos (Castro; Campos, 2015). Outro ponto relevante é o da *terra nullius*. Segundo Balée (2008), a visão europeia sobre a ocupação do território pelos povos antigos, não era efetiva, logo anulava qualquer direito sobre a soberania daquelas terras.

Nesse período, o mundo estava divido entre os reinos da Espanha e Portugal através do Tratado de Tordesilhas de 1494 (Lima; Chaves, 2022). A região amazônica estava incluída nessa repartição entre as duas potências, estando a Espanha com a maior parcela. De acordo com Simonian e Baptista (2015), os espanhóis não estavam interessados em povoar a área. Porém, outras potências europeias (França, Inglaterra e Holanda) tentavam invadir a região (Simonian; Baptista, 2015; Lima; Chaves, 2022). Para contê-las, os portugueses fundaram o Forte do Presépio em 1616, futura cidade Belém do Pará, onde instalaram uma base de controle (Simonian; Baptista, 2015). Em seguida, em 1637, a expedição portuguesa, sob o comando de Pedro Teixeira, moveu-se em direção oeste para expandir o domínio lusitano sobre o então Grão-Pará. Por sinal, a região teve diversas denominações (Santa Maria do Mar Doce, Rio das Amazonas, Terra dos Caraíbas, Eldorado, Maranhão, *Pays des Amazones*, Regiões Equinociais da América e Grão-Pará) durante o período do Brasil Colônia e no início do Império, só passando a se chamar Amazônia em meados do século XIX (Santos, 2023).

O Grão-Pará vivia de uma economia extrativista voltada à exportação de valiosas especiarias, as chamadas “drogas do sertão”, trabalhadas por mão de obra indígena e escrava. (Simonian; Baptista, 2015; Castro; Campos, 2015). Esta atividade econômica emergiu em função da falência em se implementar práticas agrícolas do português face às características de fertilidade do solo (Fernandes, 2011; Costa 1995). Convém destacar a produção do cacau no século XVIII, início do XIX, bem como da castanha, borracha, cana de açúcar e madeira (Castro; Campos, 2015). Coube ao Marques de Pombal reorganizar a partir de 1755 a estrutura socioeconômica e política da região, implementando medidas duras, como a expulsão da ordem

religiosa dos Jesuítas, que marcou o fim do modelo das missões, e fomentou o capitalismo mercantil na colônia com a exportação da cana de açúcar (*idem*).

Em meados do século XIX, teve o fim do ciclo das "drogas do sertão" e a borracha passou a predominar nas exportações do Império até a República Velha. O "ouro negro" fomentou a economia da região, impulsionou fluxos migratórios de nordestinos e processos de urbanização (Simonian; Baptista, 2015; Castro; Campos, 2015). Este modelo de economia introduziria a Amazônia no processo de industrialização do capitalismo global (Castro; Campos, 2015). O látex sustentaria a indústria automobilística e o fordismo (*idem*), inserindo a Amazônia no paradigma econômico vigente no século XIX, caracterizado por Polanyi (2001) como liberal, que viria a colapsar na entrada do século XX (*idem*).

Segundo Fernandes (2011), durante o ciclo da borracha (1850/1920), a economia da região não vivenciou uma industrialização, embora tenha contribuído por meio da geração de divisa estrangeira para o desenvolvimento industrial de São Paulo. Diversos são os motivos desta baixa industrialização, tais como a precariedade dos laços produtivos (economia de aviamento), baixa capacidade de organizar cadeias produtivas e de criar um mercado interno (*ibidem*).

Com o ciclo da borracha, iniciou-se uma ocupação mais sistemática da Amazonia, embora não de forma consolidada e robusta, permanecendo no cenário político interno ainda *a latere* dos principais eixos de desenvolvimento do Brasil (Santos, 2023). De fato, a ocupação da região foi motivada mais pelo controle do que por um projeto de povoamento (Silva; Ravena, 2015). Somente a partir de 1930, intensificando-se nos anos 40 e 50, que iniciaria o fim do isolamento da Amazonia no Brasil (*ibidem*; Diniz, 2017; Fernandes, 2011). Entre 1930 e 1985 ocorre na região, como reflexo do projeto nacional-desenvolvimentista brasileiro, um ciclo 'amplo' desenvolvimentista (Fernandes, 2011; Bielschowsky, 2012; Bresser-Pereira, 2010; 2019), que acentua o processo de "brasilianização" e "internacionalização" da Amazônia (Costa, 1992 *apud* Fernandes, 2011), agora associado ao planejamento regional; isto é, surgem novas tentativas de inserção da região nas dinâmicas capitalistas nacionais e internacionais (*idem*). Um aspecto disso foi a urgência em 'fixar o homem' no território (Fernandes, 2011), estratégia que não foi adotada nos ciclos econômicos anteriores (drogas do sertão e borracha).

De acordo com Fernandes (2011), uma das bases intelectuais para a integração da Amazônia ao Brasil, em termos socioeconômicos e de soberania nacional, passa por Euclides da Cunha, autor que popularizou a Amazônia, trazendo uma interpretação 'sistemática' e não fragmentada da região, revelando uma Amazônia "à margem da história", e defendendo a

necessidade de domínio da natureza, considerada um empecilho para a implantação de um projeto desenvolvimentista nacional.

Este projeto de integração da Amazônia ao Brasil envolveu a criação de instituições e políticas desenvolvimentistas a partir do meados do século XX (Diniz, 2017; Fernandes, 2011), inaugurando uma política centralizada e vertical, baseada nas ideias de industrialização, modernização e integração nacional (Castro; Campos, 2015). Segundo Fernandes (2011), entre as décadas de 40 e 50 consolidou-se na região um pensamento regionalista amazônida, cujos exponentes eram Leandro Tocantins, Arthur Cezar Ferreira Reis e Djalma Batista, que buscavam a conciliação entre o projeto nacional-desenvolvimentista e a preservação da integridade cultural local. Esta tentativa de conciliação, entretanto, frustrou-se com o advento da ditatura militar em 1964 (*ibidem*).

As primeiras iniciativas sistemáticas desenvolvimentistas na região iniciaram na década de 1940 (Diniz, 2017; Silva; Ravena, 2015). Durante a era Vargas (1930-1945), algumas políticas destacam-se: em 1939, foi criado o Instituto Agronômico do Norte (IAN) e, em 1942, foram assinados os Acordos de Washington (Silva; Ravena, 2015), dos quais surgiu o Banco da Borracha (que evoluiu em Banco de Crédito da Amazonia e, subsequentemente, Banco da Amazonia), entre outras instituições nacionais como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Vale.

Já na quarta república, a constituição de 1946 garantia para a Amazônia não menos de 3% da receita tributária da União, dos estados e dos municípios (*idem*). Em 1953, criou-se a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA), hoje SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia). Como resultado, a partir da segunda metade da década de 1950, a economia regional amazônica experimentou um surto de crescimento e a inserção no mercado nacional, polarizado em São Paulo (Silva; Ravena, 2015).

Com o advento da ditadura militar (1964-1985), as políticas desenvolvimentistas – agora de cunho dirigista e autoritário (Fernandes, 2011) – ganharam ainda mais força (*ibidem*). Sob os slogans “integrar para não entregar” e “terra sem homens para homens sem terra” (Diniz, 2017; Simonian; Baptista, 2015), a sistemática de ocupação da Amazonia elege como eixos principais a implantação de redes de integração espacial (ex. rodovia Belém-Brasília, Cuiabá-Porto Velho, Transamazônica), o renovado esforço de planejamento regional, a atração de fluxos de capitais privados (nacionais e internacionais) por meio de subsídios, a indução de fluxos migratórios internos, a superposição de territórios federais sobre os estaduais (Diniz, 2017), além de projetos econômicos nos setores de mineração, energia, madeira e agropecuária

(Simonian; Baptista, 2015). Cabe destacar que estas políticas não tinham preocupação com a preservação do meio ambiente (Simonian; Baptista, 2015).

A política pública que marca essa época foi a "Operação Amazônia" de 1966 (Diniz, 2017; Simonian; Baptista, 2015). Segundo Fernandes (2011, p. 175), esta operação é considerada como "ampla reforma das organizações do Estado voltadas para o chamado desenvolvimento da região Amazônia". Neste bojo, segundo Diniz (2017) alguns elementos são relevantes:

- Substituição do Banco de Crédito da Amazônia pelo Banco da Amazônia S.A. BASA (Lei n° 5.122, de 28.09.1966);
- Transformação da SPEVEA pela SUDAM (Lei n° 5.173, de 27/10/1966);
- Criação da Zona Franca de Manaus (Decreto-Lei n° 288, de 28/02/1967);
- Reformulação de políticas de incentivos fiscais (Lei n° 5.174): isenção de 100% de imposto de renda para empresas privadas, isenção fiscal para exportação de produtos regionais e importação de máquinas e equipamentos;
- Sinergia da Operação Amazônia com outras políticas federais:
  - Programa de Integração Nacional – PIN (Decretos-Lei 1.106/1970 e 1.179/71) segundo as diretrizes adotadas na construção da Transamazônica, Cuiabá-Santarém e destinação de faixas de terra ao longo das rodovias federais até 100km para programas de colonização;
  - Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazonia – POLAMAZONIA;
  - Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria – PROTERRA (Decreto-Lei 1.1778/71).

Neste período, segundo Simonian e Baptista (2015), despontam os grandes projetos de investimentos (GPI) dos militares no setor de energia hidrelétrica e de mineração. Também o setor da agropecuária vivenciou o início do seu fortalecimento com a SUDAM aprovando grandes projetos e o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) distribuindo terras aos fazendeiros. Era o início da implementação de um paradigma mecânico-químico agropecuário, que posteriormente se fortaleceu com a chamada revolução verde (Fernandes, 2011; Costa, 2020; 2021), voltada à substituição de floresta por pastagens e culturas para abastecer o mercado interno e externo[42].

[42] Um aspecto a ser destacado é a produção de alimentos para consumo interno. Segundo a Embrapa (2022), o setor agropecuário brasileiro, durante a década de 60 e 70, ainda não conseguia garantir o atendimento da demanda interna impulsionado pelo processo de urbanização, precisando importar alimentos. Para reverter essa situação, o

De acordo com Vergolino e Gomes (2004; *apud* Diniz 2017), as mudanças geradas pela "Operação Amazônia" deram início ao processo de fragmentação da Amazônia. O modelo de ocupação não mais priorizava o uso de produtos da floresta, promovendo a retirada da floresta e do povo que nela habitava para fins produtivos (Simonian; Baptista, 2015).

Esta lógica de ocupação avança no período de 1975 e 1985 através dos planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) e dos Planos Plurianuais específicos para a Amazonia (Diniz, 2017). Com a crise do petróleo em 1973, no Brasil, em geral, e na Amazônia, em particular, buscou-se um novo modelo de desenvolvimento, baseado no fomento da indústria de base com substituição de importações e no crescimento de *commodities* brasileiras (Fernandes, 2011). Nos II e III PNDs, a Amazônia é descrita como "fronteira tropical de recursos" a ser explorada para atender a demanda interna, promover a colonização da cidade e do campo, sustentada pela agropecuária e geração de divisas externas (Diniz, 2017; Fernandes, 2011). Castro e Campos (2015; p.27) afirmam que o conceito de fronteira foi "base de muitas análises dos anos 1970 sobre a Amazônia, visando entender as novas dinâmicas de fluxos da migração dirigida e espontâneas atraídos nas frentes dos programas de colonização". A exploração de recursos na "fronteira" Amazônica resultou na devastação da floresta e expulsão dos povos originários dos seus territórios, perpetuando o conceito de vazio demográfico (Castro; Campos, 2015) ou de *terra nullius* característico dos primeiros colonizadores europeus.

Um reflexo desse fenômeno pode ser observado no desmatamento da região, que teve seu momento de ascensão na década de 1970 (Diniz, 2017). Castro e Campos (2015) apontam que desde o início da colonização até 1978 foram perdidos 15,3Mh de floresta. A partir de 1978 até 1990, o desmatamento agravou-se, sendo a década de 80 considerada a "década da destruição", chegando a 41,5Mh de área desmatada.

No período militar, a Amazônia vivenciou a integração no projeto de nação. Iniciativas e programas foram implementados com o objetivo de introduzir novas atividades produtivas (mineração, madeira, agropecuária), estimular a colonização e implantar grandes projetos de infraestrutura (energia, transporte, comunicações). Segundo Silva e Ravena (2015; p. 26), o Estado foi o principal viabilizador desse processo, que favoreceu a atuação de grupos econômicos privados. Os autores apontam que esta inserção replicou o modelo colonialista,

---

setor tomou algumas iniciativas estruturantes, como o fortalecimento das ciências rurais (criação da Embrapa em 1972), a intensificação produtiva e a busca de novas terras para cultivos, pois as terras do sul e sudeste já eram ocupadas, principalmente nos Cerrados (Centro-oeste) e na Amazonia. De forma gradual, foi possível atender a demanda interna de alimentos e iniciar a produção de *commodities*, hoje, onipresente nesses biomas.

dessa vez interno e não mais europeu, que conceberia a região como provedora de matérias-primas para o mercado nacional e internacional e importadora de produtos manufaturados.

Sob a perspectiva das convenções de desenvolvimento, a entrada da Amazônia nos eixos de desenvolvimento, sobretudo a partir do pós segunda guerra mundial até os anos 80, fez parte do caminho que o Brasil estava trilhando ligado à convenção de desenvolvimento que priorizaria o "crescimento" (Erber, 2012; 2009; Modenesi, 2014; Castro 1993; Feil, 2021; Bielschowsky, 2012). Embora houvesse na Amazônia um pensamento regionalista nas décadas de 40 e 50, que procurava conciliar o projeto nacional desenvolvimentista com as especificidades amazônidas (Fernandes, 2011), prevaleceram políticas nacionais no intuito de integrar, modernizar e fixar o homem na terra. A política dominante no Brasil e na Amazônia tinha cunho desenvolvimentista, na qual o Estado é o planejador, financiador e industrializador da economia, sem levar em consideração aspectos socioambientais.

Na década de 90, a convenção de desenvolvimento dominante seria a da estabilidade (Castro 1993; Feil, 2021) face à necessidade de estabilizar a economia após um processo de alta da inflação, cuja solução veio com a criação da nova moeda, o Real, em 1994. A conquista da redemocratização, em 1985, a promulgação da constituição federal de 1988 e eleição universal e livre de um novo governo democrático, moldava-se um outro ciclo socioeconômico para o país, e para a Amazônia, em particular, introduzindo no debate a temática do desenvolvimento sustentável (Costa, 2013). De acordo com Diniz (2017), desde então, a região Amazônica passa a conviver com contradições geradas pela tensão entre políticas públicas de desenvolvimento e demandas socioambientais.

Segundo Diniz (2017), por um lado, as políticas públicas de desenvolvimento criaram um sistema institucional de apoio a projetos 'desenvolvimentistas' que impulsionaram setores estratégicos, como o agronegócio, mineração e energia; replicando um modelo de desenvolvimento – historicamente forjado nos séculos anteriores – baseado na exportação de *commodities* e na expansão da fronteira tropical de recursos (agro-mineral e energética). Por outro lado, montou-se uma estruturação institucional de ações voltadas para a preservação e conservação do meio ambiente (políticas ambientais), que fomentaram ações de sustentabilidade na região e o resgate da economia 'endógena', apegada às características e especificidades da região.

Quanto ao planejamento regional, este sofreu uma ruptura no processo que vinha sendo implementado na Amazônia, pois até a segunda metade da década de 1990 houve uma trajetória de esvaziamento do planejamento regional no Brasil (Diniz, 2017; Monteiro Neto *et al.*, 2017), que é retomado em 1996 com a criação de "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento"

no âmbito dos programas “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”. Estes programas deram ênfase às antigas formas de ocupação a partir de infraestrutura logística (Becker, 2005; *apud* Diniz 2017), seguindo um motivo de inserção estratégica do País na escala internacional via comércio exterior (Diniz, 2017). A ‘novidade’ na lógica de desenvolvimento da região amazônica passa, então, pela maior integração da região nos mercados internacionais e não mais somente a uma integração nacional e a uma estratégia de ocupação do território. Somente em 2007 volta-se a gerar políticas de planejamento regional a partir do nível federal, mas tendo um olhar que considera com maior atenção as necessidades a nível subnacional, com destaque para a recriação da SUDAM (Lei Complementar nº 124/2007, Decreto nº 6.218/2007, Decreto nº 8.275, de 2014, Decreto nº 11.230, de 2022), extinta em 2001 pela Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, que criou a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA).

O Ministério da Integração Nacional, atual Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR), desenvolveu a partir de 2007 a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), atualizado em três ocasiões, a saber:

- Decreto nº 6.047/2007, lançamento da PNDR I e redução das desigualdades regionais;
- Decreto nº 9.810/2019, PNDR II, aprimoramento dos objetivos e instrumentos da política;
- Decreto nº 11.962/2024, PNDR III, insere com ênfase a temática da sustentabilidade.

Embora tenham tido novos esforços de planejamento regional, a região amazônica é ainda entendida como uma fronteira tropical de recursos a ser explorada, não somente para o mercado nacional mas, também, e principalmente, para o mercado global. Esta mesma lógica perpetua-se nos programas federais realizados ao longo das primeiras três décadas do século XXI voltados principalmente para investimentos em grandes obras (ex. hidrelétricas, rodovias, petróleo e gás), a expansão do agronegócio e da mineração (Diniz, 2017; Abramovay *et al*., 2025; Silva *et al*., 2024), marcando a fase de contradição entre o discurso ambiental e as grandes obras de infraestrutura (Ferrogrão, pavimentação da BR-319) na Amazônia (Silva *et al*., 2024).

A partir de 2000, o setor agropecuário representa a continuidade da lógica histórica do desenvolvimento na região, consolidando-se e adquirindo competitividade nos mercados internacionais. No século XXI, pelo lado da oferta, houve a tecnificação do agronegócio brasileiro que permitiu uma maior intensificação tecnológica. E, pelo lado da demanda, o setor inseriu-se ainda mais nas cadeias globais de valor, com destaque para o mercado da China, exportando sobretudo carnes e grãos (soja e milho). Os reflexos socioeconômicos e ecológicos da evolução deste setor em âmbito amazônico são muito críticos. O avanço sistemático da agropecuária na Amazônia é exógeno (Simonian; Baptista, 2015), contribuindo para pressões

sobre o ecossistema e a sociedade. A Amazônia vive desde então um 'novo' ciclo de *commodities,* baseado principalmente nos mercados de grãos e pecuária.

Quanto às políticas ambientais, o Brasil desenvolveu um arcabouço institucional doméstico harmonizado com os avanços globais sobre a agenda de desenvolvimento sustentável. Desde 1972, quando houve a primeira conferência internacional das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, tem crescido com mais força a pauta ambiental a nível global, tornando-se um tema crucial nas relações internacionais e diplomáticas. Cabe destacar o "Earth Summit" ocorrido em 1992 no Rio de Janeiro, onde, entre outras iniciativas (ex. Agenda 21), foram desenhadas e ratificadas duas convenções globais chave que ainda hoje orientam as ações em prol do meio ambiente, notadamente, a "Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima" e a "Convenção sobre Biodiversidade". No Brasil a primeira convenção foi aprovada pelo congresso através do Decreto Legislativo número 1, de 3 de fevereiro de 1994 e ratificada com o Decreto 2.652/1998. Enquanto a segunda convenção foi aprovada pelo congresso através do Decreto Legislativo nº 02, de 03 de fevereiro de 1994 e ratificada com o Decreto 2.519/1998. Outro marco muito importante é o Acordo de Paris sobre Mudanças do Clima, celebrado em 2015 na cidade francesa durante a 21ª conferência das partes (COP 21). A ratificação interna brasileira foi realizada em 2017 através do decreto 9.073 que promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Com o acordo, cada país se compromete a definir metas de redução de gases efeito estufas através da chamada Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), revisadas a cada cinco anos. Em 2024, o Brasil lança a revisão da NDC na qual o país se compromete a "reduzir suas emissões de gases efeito estufa em 59 a 67 por cento abaixo dos níveis de 2005 em 2035, o que é consistente, em termos absolutos, com uma emissão de 1,05 a 0,85 GtCO2e, de acordo com os dados mais recentes do inventário até 2025 em reduzir 48,4%, em comparação com 2005" (MMA, 2024).

O Brasil desenvolveu um arcabouço institucional nacional sobre o meio ambiente a partir da década de 80, de forma harmonizada com as pautas internacionais, entre eles:

- Criação do Ministério do Meio Ambiente em 1992 e os demais órgãos vinculados IBAMA, ICMBio, entre outros;
- Lei no 9.985/2000 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC);
- Criação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) em 2004 e suas evoluções ao longo do tempo;

- Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) Decreto Nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007;
- Lei no 12.187/2009 – institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC);
- Lei no 12.651/2012 – Código florestal;
- Lei Federal nº 13.123/2015 – Lei da Biodiversidade;
- Decreto nº 8.972/2017 – Política Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa;
- Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA);
- Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas - Planafe (Decreto Nº 9.334, de 5 de abril De 2018);
- Decreto nº 11.367, de 1º de janeiro de 2023, a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento;
- Decreto Nº 11.687, de 5 de setembro de 2023, que dispõe sobre as ações relativas à prevenção, ao monitoramento, ao controle e à redução de desmatamento e degradação florestal no Bioma Amazônia;
- Estratégia Nacional (2023) para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal do Brasil (ENREDD+);
- Programa Nacional de Conversão de Pastagens Degradadas em Sistemas de Produção Agropecuário e Florestais Sustentáveis (PNCPD) – Decreto nº 11815 – 5/12/2023;
- Estratégia Nacional de Bioeconomia (Decreto nº 12.044, de 5 de junho de 2024);
- Lei de Gestão das Florestas Públicas (Decreto nº 12.046, de 5 de junho de 2024);
- Elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima) que é o guia da política climática brasileira até 2035.

O Brasil já estava tratando da pauta ambiental desde antes da primeira conferência em Estocolmo, como observa Moura (2016), a exemplo do Decreto 24.643/1934 que rege o Código de Águas. No entanto, segundo Coelho e May (2022), antes da década de 1980 a abordagem sobre o meio ambiente era marcadamente fragmentada, salientando que, entre 1980 e 2010, grande parte do arcabouço institucional do estado ambiental brasileiro foi construído.

Este aparato de "comando e controle" para a conservação e proteção do meio ambiente no Brasil é de grande relevo. Em termos amazônicos estas políticas procuram preservar e conservar o meio ambiente e, ao mesmo tempo, fomentar uma forma de produção sustentável baseada na bioeconomia de base socioecológica regional. Essas políticas são consideradas

como ‘novidade’, pois as questões socioecológicas não eram contempladas na formulação de políticas públicas para a Amazônia antes redemocratização do país.

Diante desse cenário, na Amazônia as políticas públicas de desenvolvimento e ambientais convivem com contrastes e atritos. As políticas públicas de desenvolvimento são aquelas dominantes para a região. Estas políticas – embora considerem a relevância do Estado na economia no que tange a necessidade de planejar, industrializar e redistribuir renda – são aquelas que seguem um *modus operandi* ‘exógeno’ (de fora para dentro) às características e especificidades socioecológicas da região. Isto é, se reforça aquele caminho de desenvolvimento que considera a Amazônia como fronteira tropical de recursos, que provê matérias primas de baixo valor agregado para a economia nacional e internacional, onde o ciclo de *commodities* agropecuária (grãos e pecuária) é o principal vetor de propulsão. Decorrente disso, há diversos desequilíbrios sociais e ecológicos na região (ex. desigualdade social, desmatamento, perda da biodiversidade, etc.).

Por outro lado, as políticas públicas ambientais para a Amazônia são ‘dominadas’ e ‘secundárias’ frente às políticas públicas de desenvolvimento. As políticas ambientais, por sinal, também consideram relevante o papel do Estado na economia, mas procuram fomentar um caminho de desenvolvimento que condiz com os limiares socioecológicos amazônidas (ex. bioeconomia ecológica, infraestruturas sustentáveis). Neste contexto, estas políticas podem ser consideradas como ‘novidade’, pois as questões socioecológicas não eram consideradas na formulação de políticas públicas para a Amazônia antes da redemocratização do país.

Neste contexto, é possível olhar para esta “tensão” entre políticas públicas de desenvolvimento e ambientais à luz do debate nacional sobre convenções de desenvolvimento. A partir da década de noventa do século XX e na entrada do século XXI, no país convivem duas convenções, uma ‘neoliberal’ e o outra ‘desenvolvimentista’ (Erber, 2012; 2009); convenções estas que já surgiram nos debates sobre o desenvolvimento a nível internacional após a segunda guerra mundial (Erber, 2012). Com o início do Governo Lula em 2003, segundo Erber (2009), surgiu a necessidade de promover uma ‘nova’ convenção de desenvolvimento, que superasse aquela neoliberal. Entretanto, segundo o autor, no Brasil não vingou uma convenção, mas sim conviveram convenções divergentes, aquela “neo-desenvolvimentista”, onde o Estado teria um papel crucial na economia e na sociedade, e aquela ‘institucional restrita’ de cunho neoliberal ou como apontado pelo autor, a convenção de desenvolvimento restrito. No âmbito da discussão sobre as evoluções das convenções, neoliberal e neo-desenvolvimentista no mundo e no Brasil, Erber (2012) afirma que esta indefinição entre uma ou outra convenção daria espaço para o provável surgimento de uma ‘nova’ convenção de desenvolvimento.

Sem esgotar o debate sobre a existência e evoluções de convenções no Brasil, como vimos, nas últimas décadas do século XX emerge uma 'nova' convenção de desenvolvimento que tem como cerne a sustentabilidade, isto é a convenção de desenvolvimento sustentável. No Brasil, esta convenção aparece com força na definição de problemas e soluções de desenvolvimento a partir de redemocratização (Costa, 2013; Diniz, 2017). Feijó *et al.* (2023) argumentam que à luz das urgências climáticas e da sustentabilidade, é premente capacitar o Estado para coordenar e orientar as políticas públicas em prol da CDS, que aborda em conjunto as variáveis sociais, ambientais e econômicas. Este Estado seria o oposto daquele da convenção neoliberal, institucional restrita, que enxerga a ação estatal como mínima e deixa aos mercados a solução dos problemas econômicos, sociais e ambientais.

Diante desse cenário, é possível observar que a Amazônia vive o impacto das convenções 'neo-desenvolvimentista' e 'institucional restrita' ao longo do tempo, dada ocupação econômica e social (grandes obras, ciclo de *commodities*, internacionalização, etc.). Ao mesmo tempo, com o advento da CDS há o fortalecimento de um 'novo' caminho de desenvolvimento que contempla a sustentabilidade[43].

Se por um lado o Estado promove políticas que seguem a *path dependency* histórica da região – vide projetos de infraestruturas e apoio à *commodities* – por outro lado, o mesmo Estado promove políticas sustentáveis que fomentam uma trajetória condizente com as características socioecológicas da região (bioeconomia, combate ao desmatamento, etc.).

A Amazônia, então, se torna território de contradição epistêmica e empírica que clama por uma transformação econômica rumo ao desenvolvimento sustentável, em consonância com o pensamento regionalista da década de 40 e 50 que já havia colocado como ponto chave a conciliação entre as políticas de desenvolvimento nacional com as especificidades socioecológicas da região:

> Um projeto que busca, ao mesmo tempo, uma estratégia de conciliação entre o nacionalista e de industrialização do país; e um projeto intelectual de matriz *tropicológica*[44] (*Amazontropicologia*[45]), que visa compreender o papel cultural

[43] No capítulo 6 é aprofundado o debate sobre convenções de desenvolvimento na Amazônia.

[44] De acordo com Miranda (1987) a Tropicologia é "o estudo sobre o Homem diversamente situado nas várias regiões ou áreas tropicais, realizando com critérios de abordagens ecológicas, que atende as necessidades situacionais, procurando compreender "as relações desses homens com a natureza e de suas culturas com os ambientes". Para o seu exercício faz-se necessário o estudo teórico e prático do valor das idéias [sic] e da praxis [sic], as influências do meio tropical, ao mesmo tempo que ela, a Tropicologia, se confirma como consciência cultural, – física, social, histórica – da integração dos valores e das técnicas e na história do homem (Miranda, 1987, p. 194)".

[45] Segundo Tocantins (1969) "no curso sobre a problemática amazônica, lembrei – lançando pioneiramente a ideia, – a necessidade de um esforço brasileiro para a criação de um novo campo de estudos: a Amazonotropicologia, em que fossem incluídos os problemas globais da área, com objetivo científico de aplicar esses conhecimentos em proveito do próprio meio e de acordo com as necessidades regionais. Uma Amazonotropicologia que seria um

> regional como ingrediente ecológico de sustentação do bioma amazônico, em linha com o pensamento próximo à lusotropicologia de Gilberto Freyre (Fernandes, 2011; p. 246).

Esta necessidade de conciliação entre o projeto nacional desenvolvimentista e aquele regional à luz das convenções sobre o desenvolvimento, pode ser lida também por meio de uma analogia literária. O impulso dos europeus em buscar o *El Dorado* nas terras do Cabo Norte (Lima; Chaves, 2022), continuou nas políticas de desenvolvimento do século XX e XXI na Amazônia. Mesmo com as fragilidades e vulnerabilidades socioecológicas e econômicas decorrentes deste modelo, sua força é alimentada por uma atitude de cunho Panglossiano. Parafraseando o otimismo apresentado na obra de Voltaire em 1759 "O Candido ou Otimismo", Cacambó pergunta ao Candido sobre o que é o otimismo e ele responde que consiste na "mania de defender que tudo está bem quando está mal" (Voltaire, 1994; p.173). Candido aprendeu isso com o seu mentor Pangloss, que representa a postura idealística do otimismo, mesmo diante de uma realidade extremamente contraditória e violenta. Há uma ruptura com a realidade e se vive um mundo ideário imaginário. É possível, então, interpretar a ideia de desenvolvimento na Amazônia sob suas diversas formas ao longo tempo como panglossiana, ou seja, que segue um ideal que, na realidade, entrega principalmente desequilíbrios socioecológicos, mas que prioriza ganhos econômicos, e não condiz com as características e especificidades da região Amazônica.

Face à evolução econômica da região amazônida descrita neste capítulo, fica evidente uma tensão entre a promoção de ações de desenvolvimento e um esforço em promover ações em base sustentáveis. A convivência entre as duas formas de conceber a economia na região gera desiquilíbrios socioecológicos e econômicos, explicitando a necessidade de transformar a economia rumo ao desenvolvimento sustentável. O próximo capítulo aborda esta temática tendo o recorte nas políticas de financiamento público na região, com destaque para a atuação do Banco da Amazônia.

---

desdobramento da lusotropicologia recomendada pelo professor Gilberto Freyre, pois a Amazônia é um trópico singular (Tocantins, 1969, p. 48)".

5 UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO BANCO DA AMAZÔNIA

Este capítulo apresenta um conjunto de evidências empíricas que corroboram as hipóteses e os objetivos desta tese, agrupado em três camadas interconectadas, a saber:

1. Caracterização das principais políticas de financiamento público da economia da hileia brasileira, fruto de um desenvolvimento histórico-institucional ocorrido desde o século XX, e do perfil de atuação do Banco da Amazônia, desde a sua origem em 1942;
2. Resultados da atuação do Banco da Amazônia entre 2003 e 2024 (análise da carteira de projetos financiados e o FNO);
3. Apresentação das perspectivas sobre o financiamento da Amazônia oriundas de entrevistas semiestruturadas com especialistas do setor financeiro e da academia.

Baseado nesse conjunto de evidências, desenvolve-se a discussão teórico-empírica, ancorada em constatações e pontos de reflexão (Capítulo 6).

5.1 O BANCO DA AMAZÔNIA NO CONTEXTO DO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DA HILEIA BRASILEIRA

Neste tópico, apresenta-se a evolução das principais políticas de financiamento público da economia da hileia brasileira, incluindo as relacionadas à atuação do Banco da Amazônia, segundo periodização histórica que acompanha as transformações socioeconômicas[46] da região, a saber: 1912-1945 (Planejamento da economia da borracha), 1946-1964 (Plano de Valorização Econômica da Amazônia), 1964-1988 (Planejamento regional, ocupação e integração), 1988-2024 (Democracia, planejamento e sustentabilidade).

1912-1945: Planejamento da economia da borracha

Ao longo do período republicano (República Velha e Era Vargas), o desenvolvimento da Amazônia esteve ligado à produção extrativista e mercantil baseada na exportação da borracha (Fernandes, 2011), na tentativa de reproduzir o período áureo do primeiro ciclo da borracha do fim do século XIX (Ipea, 1978; Boeing, 2022). Contudo, a redução do preço da borracha no mercado global, ao lado da concorrência asiática, fez com que o mercado brasileiro vivenciasse uma forte queda. No intuito de proteger o mercado doméstico da borracha, foram implementadas duas políticas centrais. A primeira ocorreu no Governo de Hermes da Fonseca

[46] Esta subdivisão é realizada com base em Ipea (1978); Borba (2011); Passos (2021); Diniz (2017).

que elaborou o “Plano de Defesa da Borracha” via decretos n.2453-A e n.9521, em 1912 (Ipea, 1978). Estes dispositivos jurídicos previam diversas formas de apoio, tais como:

1. Isenção de impostos para importação de utensílios e materiais destinados à produção da borracha e compra de navios;
2. Redução de imposto de exportação da borracha de 10% até 50%;
3. Instituição de prêmio para a implantação de novas plantações de seringueiras;
4. Bonificação para quem implantasse usina de refinação da borracha;
5. Construção de hospitais, infraestrutura logística e centros de produção de alimentos em apoio aos trabalhadores;
6. Permissão de abertura de crédito para financiar o plano. Foi aberta uma linha de crédito interno do Tesouro Nacional, aprovada pelo Congresso, no valor de 8.000 contos de reis;
7. A governança do plano estava a cargo do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, por meio da ‘Superintendência da Defesa da Borracha’.

O apoio a este mercado deu-se através de incentivos fiscais e crédito subsidiado, bem como no fornecimento de infraestrutura e serviços para os trabalhadores e empresas que atuassem na cadeia da borracha. Entretanto, a política foi descontinuada em 1914 (Ipea, 1978), por vários motivos, entre eles, a precária situação financeira do governo federal, a escassez de capital privado e de mão de obra qualificada, os objetivos abrangentes do plano, a psicologia predatória e nômade caracterizante da região, e a falta de um mercado doméstico para a borracha (*idem*). A economia da região amazônica entrou em recessão, quase estagnação, dada as poucas tentativas de retomada do mercado da borracha, a exemplo da *Ford Corporation* em Belterra, Fordlândia (Ipea, 1978; Boeing, 2022) e do “Plano Stevenson”, desenvolvido entre 1922 e 1928 (Fernandes, 2011).

Em seguida, o então presidente do Brasil, Getúlio Vargas, vinha expressando interesse em desenvolver a região amazônica, aportando recursos, atividades produtivas e indústrias à região (Cordeiro, 2015). O famoso “Discurso do Rio Amazonas”, proferido em 10 de outubro de 1940, é ilustrativo da ideia de desenvolvimento adotada nas décadas seguintes:

> O nomadismo do seringueiro e a instabilidade econômica dos povoadores ribeirinhos devem dar lugar a núcleos de cultura agrária, onde o colono nacional, recebendo gratuitamente a terra desbravada, saneada e loteada, se fixe e estabeleça a família com saúde e conforto (...). Nada nos deterá nesta arrancada que é, no século vinte, a mais alta tarefa do homem civilizado: conquistar e dominar os vales das grandes torrentes equatoriais, transformando a sua força cega e a sua fertilidade extraordinária em energia disciplinada. O Amazonas, sob o impulso fecundo da nossa vontade e do nosso trabalho, deixará de ser, afinal, um simples capítulo da história da terra e, equiparado aos outros grandes rios, tornar-se-á um capítulo da história da civilização (...) e nós, povo jovem, impõe-

> se a enorme responsabilidade de civilizar e povoar milhões de quilômetros quadrados. (Vargas, 1940)[47].

No período que estabeleceu as bases da estratégia nacional-desenvolvimentista, foi implantada a segunda política de desenvolvimento, a chamada "Batalha da Borracha". Com a entrada dos Estados Unidos na segunda guerra mundial, houve a necessidade de fornecimento de matérias primas, entre elas a borracha, para atender as necessidades bélicas (Ipea, 1978). Com a participação do Japão na segunda guerra mundial, a rota asiática de abastecimento da borracha foi interditada para os aliados, forçando assim os Estados Unidos a orientar os seus interesses para a América do Sul (Banco da Amazônia, 2012; Santos, 2019; Miranda, 2025).

Em 1942, foram assinados os "Acordos de Washington" entre Brasil e EUA, que previam, entre outras iniciativas, o apoio à produção da borracha e a criação do "Banco de crédito da Borracha" (Silva; Ravena, 2015). Foram adotadas as seguintes ações (Ipea, 1978):

- Crédito de US$ 100 milhões ao Brasil por parte do Banco de Importação e Exportação dos EUA a fim de mobilizar recursos econômicos do mercado da borracha;
- A *Rubber Reserve Company* (*Rubber Development Corporation*, RDC), criou um fundo de US$ 5 milhões para auxiliar o Governo Brasileiro a expandir a produção da borracha;
- Para cumprir os compromissos de produção da borracha, o governo brasileiro tomou diversas medidas entre elas: Mobilização de trabalhadores na região amazônica, através da criação do Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores (cerca de 48.000 pessoas); Atendimento de saúde, abastecimento básico e logística (Serviço Especial de Saúde Pública – SESP); e suprimento de alimentos pela "Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico (SAVA)"; Construção de novos aeroportos em Manaus e Iquitos (Perú); Modernização das frotas de navios via contrato entre a RDC e o Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará (SNAPP) de propriedade do Governo;
- Criação do Banco de Crédito da Borracha (BCB) com o decreto-Lei nº 4.451, de 9 de julho de 1942 (Miranda, 2025; Santos, 2019). O capital inicial foi subscrito pelo Tesouro Nacional (87.500 ações), pela *Rubber Development Corporation* (60.000 ações) e interesses privados (2.500 ações). O banco tinha o monopólio da compra e venda da borracha e a responsabilidade de criar colônias agrícolas, atividades de produção alimentar, instalações de transporte, cooperativas e oferecer crédito rural.

No âmbito da "Batalha da Borracha", o BCB tinha a função de "financiar o revigoramento da extração e comercialização da borracha na Amazônia" (Venâncio *et al*., 2025; p.36), por meio de três carteiras: crédito agrícola industrial, geral e comercial (Gallo, 1955,

[47] Para mais informações acessar: https://obrasraras.fcp.pa.gov.br/publication/discurso-do-rio-amazonas/

apud Venâncio *et al*., 2025). Por meio de suas operações, o BCB apoiou a retomada da economia da borracha, surtindo efeitos positivos (Venâncio *et al*., 2025), expressos no aumento da produção que alcança seu auge em 1945, caindo ao final da II Guerra Mundial. Segundo o Ipea (1978), tanto o trabalho do BCB, quanto as demais iniciativas previstas para fomentar a economia da borracha, não entregaram o aumento de produção esperado, atingindo pouco mais da metade (22,902 ton.) da produção máxima de 1912. O caráter emergencial e o curto prazo do programa, ligado à demanda bélica, teve um impacto transitório na região (Ipea, 1978; Venâncio *et al*., 2025).

Em termos institucionais, a atuação do BCB nos primeiros anos foi fundamental para o desempenho futuro do banco e da economia amazônida, a exemplo da capilaridade das agências e das especificidades dos instrumentos financeiros, sobretudo no apoio ao setor rural (Venâncio *et al*., 2025). Se o financiamento da borracha na região reativou uma atividade áurea, também demonstrou seu caráter transitório ligado a interesses geopolíticos internacionais (II GM), nacionais (estratégia nacional-desenvolvimentista) e regionais presos a *path dependency* da economia extrativista e mercantil amazônida (Fernandes, 2011).

De forma sintética, no período histórico analisado, a estrutura de financiamento utilizada para apoiar a estratégia de desenvolvimento da região baseava-se nos seguintes elementos: Orçamento público para investimentos em infraestruturas (gasto público); incentivos fiscais e creditícios (política fiscal e de crédito); uso de bancos públicos (ex. BCB); e financiamento externo através de empréstimos e investimento direto estrangeiro.

1946-1964: Plano de Valorização Econômica da Amazônia

Após o fim do segundo ciclo da borracha, o planejamento da economia da Amazônia Brasileira encontra como ideia forte o conceito de "valorização" da região (Chelala; Chelala, 2011) por meio de uma política de desenvolvimento "mais ampla, de longo prazo" (Ipea, 1978; p. 15). Segundo Chelala e Chelala (2011), dois aspectos foram relevantes nesta nova abordagem: o primeiro, diz respeito à necessidade de explorar os recursos naturais disponíveis enquanto o segundo, de prover um modelo de desenvolvimento alternativo ao da borracha, incluindo a agricultura e a indústria (Fernandes, 2011). A valorização econômica da região aconteceria através do apoio ao sistema produtivo e sua integração ao mercado nacional, ações ancoradas no projeto nacional-desenvolvimentista que vive seu auge nesse período (Fernandes, 2011). Ainda nessa época, desponta o ideário regionalista amazônico, que defende a conciliação do projeto de desenvolvimento nacional com o desenvolvimento regional, sem perder a integridade cultural (*ibidem*).

A fonte de recursos financeiro de longo prazo para esta “valorização” era garantida pelo artigo n° 199 da Constituição de 1946. Este artigo tratava do programa de desenvolvimento da Amazônia, que previa o seu financiamento oriundo de 3% das receitas de impostos da União, dos Estados e Municípios da Amazônia durante um prazo de 20 anos.

Em 1953, foi promulgada a lei complementar n° 1806 que detalhava quanto disposto no artigo 199 da Constituição de 1946. Esta lei especificou os demais dispositivos institucionais para a implementação da política de desenvolvimento da região, entre eles os relativos ao planejamento e financiamento da política, a saber:

- Criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), bem como do próprio Plano que “constitui um sistema de medidas, serviços, empreendimentos e obras, destinados a incrementar o desenvolvimento da produção extrativa e agrícola pecuária, mineral, industrial e o das relações de troca, no sentido de melhores padrões sociais de vida e bem-estar econômico das populações da região e da expansão da riqueza do País” (artigo 1). O plano deveria ser realizado de cinco em cinco anos pela comissão de planejamento e apresentado pelo superintendente ao Presidente da República, que o encaminhara ao Congresso Nacional para aprovação;
- Criação da Amazônia Legal (Artigo 2), que compreendia os Estados de Pará, Amazonas, Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco, Mato Grosso (a norte do paralelo 6°), Goiás (norte do paralelo de 13º) e Maranhão (oeste do meridiano de 44º);
- Criação do Fundo de Valorização econômica da Amazônia, para atender as necessidades do Plano, tendo como fontes de financiamento (artigo 8, § 1º): 3% da renda tributária da União; 3% da renda tributária dos Estados, Territórios e Municípios, total ou parcialmente compreendidos na área da Amazônia Brasileira (Art. 2º); as rendas oriundas dos serviços do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, ou sua exploração dos atos ou contratos jurídicos dela decorrentes; o produto de operações de crédito e de dotações extraordinárias da União, dos Estados ou Municípios;
- As rendas provenientes do 3% da renda tributária da União, Estados Territórios e Municípios serão recolhidas mensalmente pelas agências do Banco do Brasil e creditadas ao Fundo de Valorização Econômica da Amazônia;
- Isenção de impostos e taxas de importação para máquinas, acessórios, utensílios e materiais para a execução de obras ligadas ao Plano (Artigo 28).

A implementação das ações previstas, no entanto, não alcançou o sucesso esperado (Ipea, 1978; Chelala; Chelala, 2011). A concepção, elaboração e execução dos planos

quinquenais foi prejudicada devido ao caráter abrangente das metas, ao frágil conhecimento da região e a problemas de custeio do Plano. Embora o plano fosse quinquenal, a programação orçamentária era anual, criando um descompasso orçamentário, além da fragmentação geográfica e funcional dos próprios recursos geridos pela SPVEA, e dos cortes orçamentários da União (cerca de 60% dos recursos garantidos pela Constituição foram repassados).

A mudança estratégica do governo federal de valorização econômica da região além do setor da borracha, refletiu-se na instituição responsável pelo financiamento (Fernandes, 2011). O então BCB – que mudou de nome, tornando-se, em 1950, Banco de Crédito da Amazônia (BCA) por meio da Lei nº 1.184 –, deixaria de ser o financiador de um só produto para se constituir na "viga mestra do desenvolvimento econômico desta imensa região", conforme o Relatório BCA de 1950 (Banco da Amazonia, 2012; p. 93). Nessa mesma linha de argumentação, Venancio *et al*. (2025) observam que o banco tinha a função de "financiar na Amazônia, direto ou indiretamente, a indústria, comércio e agricultura, além da comercialização e industrialização da borracha (*ibidem*, p.36)" por meio de quatro carteiras: carteira de borracha, de fomento à produção, de administração e de crédito geral.

Como resultado das novas atribuições, o BCA passou por mudanças nas estruturas internas (Banco da Amazônia, 2012, p. 94), tais como:

- Constituição da Diretoria formada por um presidente e quatro diretores (dois bancários profissionais e dois representantes dos produtores e da indústria da borracha);
- Constituição do Conselho Consultivo, composto por representantes dos governos dos Estados e Território, e pelas associações comerciais e de seringalistas;
- Constituição do Fundo de Fomento à Produção;
- Abertura de agências do Banco em todas as capitais dos Estados e Territórios.

O *funding* do banco era composto principalmente pelo Fundo de Fomento à Produção, as linhas de financiamento havia taxas de juros anuais não superiores à 4% com prazos convenientes para o ciclo das operações dos projetos (Banco da Amazônia, 2012).

Um outro aspecto relevante residiu na alocação de 10% de recursos do orçamento da SPVEA no Fundo de Fomento à Produção para serem aplicados na implementação do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Entre 1954 e 1960, foram alocados cerca de Cr$ 1 bilhão. Entretanto, a relação entre o BCA e SPVEA não era suficientemente definida, criando assim ineficiências no uso dos recursos financeiros. Por exemplo, ao invés de investir no setor agrícola, continuava a investir na borracha ou em atividades comerciais do banco, reduzindo recursos para projetos de caráter "mais social" (Ipea, 1978).

Embora tenha havido um esforço por parte do banco em financiar a diversificação da economia amazônica, o BCA continuou reproduzindo a trajetória de financiar majoritariamente o setor da borracha, especialmente para a compra de excedentes (Venâncio et. al., 2025). O esforço do BCA foi frustrado, bem como a atuação da SPVEA que não entregou os resultados esperados, tornando-se apenas uma instituição distribuidora e repassadora de recursos financeiros (*ibidem*).

As características principais da estrutura de financiamento deste período podem ser assim sintetizadas: Orçamento público para apoiar a diversificação da economia; Criação de fundos públicos e incentivos fiscais; Uso de bancos públicos, em especial, Banco do Brasil como recolhedor e repassador das receitas tributárias, a transformação do BCB em BCA, com enfoque na diversificação da economia; a gestão compartilhada, ainda que criticada, do fundo de fomento à produção entre a SPVEA e BCA.

1964-1988: Planejamento regional, ocupação e integração

Com a ascensão do regime militar, em 1964, a Amazônia continua sendo objeto de políticas de desenvolvimento regional voltadas à integração nacional e sua ocupação, tendências iniciadas nas décadas anteriores. O projeto nacional-desenvolvimentista continua, mas muda de forma, agora com *modus operandi* dirigista e autoritário (Fernandes, 2011). Ademais, há um declínio da influência do pensamento regionalista amazônico em moldar políticas econômicas locais em consonância com o projeto nacional-desenvolvimentista (*ibidem*). A novidade, introduzida pelo então Presidente Castelo Branco, consistiria em aprimorar o planejamento regional e atrair capital privado nacional e estrangeiro para a Amazônia (Ipea, 1978, Fernandes, 2011). As ideias fundantes dessa mudança aparecem no discurso[48] do Presidente, intitulado "Integração da Amazônia", proferido em 15 de junho de 1965 no Palácio Lauro Sodré em Belém do Pará. Destacam-se os seguintes pontos chave:

- Reconhecimento das vulnerabilidades institucionais e ineficiências do planejamento realizado até então na Amazônia;
- A urgência de povoar a região em virtude de questões geopolíticas e econômicas;
- A necessidade de fomentar a economia regional, tendo como eixo a integração nacional e internacional da Amazônia;
- A vontade política de definir uma estratégia para a região capaz de conceber e implementar medidas econômicas e sociais para fomentar o desenvolvimento.

[48] A integra do discurso do Presidente Humberto de Alencar Castello Branco se encontra no website da biblioteca da Presidência da República https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ .

Neste discurso, o Presidente anuncia um investimento federal de mais de 22 bilhões de cruzeiros para 1965, a serem divididos da seguinte forma: 1,3 bilhão de cruzeiros para conclusão dos sistemas de abastecimento de água em 27 cidades; cerca de 4 bilhões de cruzeiros em investimentos na ampliação da produção da energia elétrica; cerca de 8 bilhões de cruzeiros seriam destinados aos recursos naturais e à agropecuária; 10 bilhões de cruzeiros seriam aplicados para dar continuidade à construção da rodoviária Belém-Brasília; e 2,6 bilhões de cruzeiros de investimentos em melhoria dos transportes.

Em decorrência deste discurso, criou-se um Grupo de Estudos para a Reformulação da Política Econômica da Amazônia que resultou em um conjunto de leis e decretos promulgados entre 1966 e 1967, intitulados de "Operação Amazônia" (Ipea, 1978). Destacam-se as seguintes leis:

- Lei n ° 5.173 de 27 de outubro de 1966 definiu os objetivos de desenvolvimento da ação governamental na região, e a estrutura administrativa e financeira para a implementação do planejamento regional. No seu artigo 3º declara que "O Plano de Valorização Econômica da Amazônia terá como objetivo promover o desenvolvimento auto-sustentado da economia e o bem-estar social da região amazônica, de forma harmônica e integrada na economia nacional". Segundo o Ipea (1978), esta orientação estratégica se baseava em um entendimento econômico que replicava a experiência do Nordeste na promoção da industrialização via substituição de importações, financiada por capital estrangeiro e nacional (centro-sul do Brasil). O aspecto geopolítico prevê a ocupação de áreas de fronteira brasileira na Amazônia, sendo que nações adjacentes já haviam desenvolvidos seus planos de ocupação, a exemplo do Peru e da Venezuela. Esta lei também instituiu a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), extinguindo a SPVEA, e fundou o Banco da Amazônia S.A. (BASA) em substituição do BCA por meio da Lei nº 5.122, de 28 de setembro de 1966. O BASA atuaria como braço operativo da SUDAM e se comportaria como banco de desenvolvimento regional. A SUDAM e o BASA foram criados emulando as exitosas experiências da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e do Banco do Nordeste do Brasil – BNB (*idem*). Esta nova governança da política de desenvolvimento da Amazônia era ligada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais. Outra criação institucional relevante foi aquela do Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia (FIDAM) (artigo 45), supervisionado pela SUDAM e operacionalizado pelo BASA. Entre suas fontes de recursos, constam "dotações plurianuais, nunca inferiores ao montante de sua participação no Plano de Valorização Econômica da Amazônia, consignadas no Orçamento da União".

O inciso §3º prevê que os recursos da alínea *a* deste artigo seriam depositados pelo Tesouro Nacional no Banco da Amazônia S.A., que se incumbiria de sua aplicação, exclusivamente na área amazônica, observadas as normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, destinando-se, pelo menos, 60% de seu valor para a aplicação em crédito rural, na forma da Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965;

- Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965: Esta lei é fundamento jurídico do sistema nacional de crédito rural no Brasil. O artigo 22 assevera que "o depósito que constitui o Fundo de Fomento à Produção, de que trata o art. 7º da Lei número 1.184, de 30 de agosto de 1950, fica elevado para 20% (vinte por cento) das dotações anuais previstas no art. 199 da Constituição Federal, e será efetuado pelo Tesouro Nacional no Banco de Crédito da Amazônia S.A., que se incumbirá de sua aplicação, direta e exclusiva, dentro da área da Amazônia, observadas as normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional e outras disposições contidas na Lei. O Banco de Crédito da Amazônia S.A., destinará, para aplicação em crédito rural, pelo menos 60% do valor do fundo, podendo o Conselho Monetário Nacional alterar essa percentagem, em face da circunstância que assim recomende. A estrutura do sistema nacional de crédito rural é definida pelos artigos 4, 5, 6 e 7 onde se encontram as seguintes instituições:
    - Conselho Monetário Nacional com funções de disciplinar o crédito rural e estabelecimento de normas operativas;
    - Banco Central que desenvolve um papel de controle deste sistema;
    - Banco do Brasil S.A., Banco da Amazônia e Banco do Nordeste através de suas carteiras especializadas;
    - Banco Nacional de Crédito Cooperativo;
    - Órgãos vinculados ao sistema: a) o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA; b) o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA; c) o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico – BNDE;
    - Órgãos auxiliares: a) Bancos de que os Estados participem com a maioria de ações; b) Caixas Econômicas; c) Bancos privados; d) Sociedades de crédito, financiamento e investimentos; e) Cooperativas autorizadas a operar em crédito rural.
- Lei n ° 5.174 de 27 de outubro de 1966: Esta lei instituiu os incentivos fiscais da ação governamental na Amazônia Brasileira, a saber: Isenção de 100% do imposto de renda até 1982, para empresas privadas interessadas em investir na Amazônia; Isenção de impostos de exportação de produtos regionais e importação de maquinarias e equipamentos; Direitos de crédito no imposto de renda até i) 75% do valor dos títulos do BASA (Obrigações da

Amazônia) que as empresas comprassem e até ii) 50% do debito total de impostos (crédito fiscal), ao investir as poupanças resultantes em atividades agrícolas, pecuárias, industriais e de serviços básicos por meio da aprovação dos projetos pela SUDAM. A novidade está no fato que até então os fundos fiscais poderiam ser investidos somente em empreendimentos industriais e, agora, ampliou-se os leques setorial (Ipea, 1978);

- Decreto-Lei nº 291 e 288, de 28 de fevereiro de 1967: segundo Ipea (1978) houve um esforço de contrabalançar o eixo de desenvolvimento amazônico oriental (Belém e arredores), gerando incentivos voltados ao desenvolvimento da Amazônia Ocidental (Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima). O Decreto-Lei nº 291 estabeleceu incentivos para Amazônia Ocidental e para a Faixa de Fronteiras abrangida pela Região Amazônica. Por outro lado, o Decreto-Lei nº 288 instituiu a Zona Franca de Manaus, que é "uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos (Artigo 1)". Ainda, esta lei no artigo 10 cria a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) que tem a competência de administração das instalações e serviços da Zona Franca de Manaus;
- Outros dispositivos legais ganham destaque. O primeiro é o Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974 que dispõe sobre a criação de Fundos de Investimentos para a região nordeste (FINOR) e amazônica (FIDAM), bem como setoriais (FISET). O Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM), operado pelo Banco da Amazônia S.A. (BASA), sob a supervisão da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) – artigo 6;
- Outro decreto relevante é o Decreto-Lei nº 1.179, de 6 de julho de 1971 que institui o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA). No artigo 1 declara-se o objetivo de promoção "o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego de mão-de-obra e fomentar a agroindústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE". Segundo Ipea (1978), o programa era dotado de Cr$ 4 bilhões (artigo 2) para o período de 1972/1974. O financiamento (artigo 5) era oriundo de dotações orçamentárias, de incentivos fiscais, transferências de recursos do Programa de Integração Nacional e outras fontes, internas ou externas. Os agentes financeiros do programa eram o Banco do Brasil, BASA, BNB, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Banco Nacional de Crédito Cooperativo e a Caixa Econômica Federal.

Durante a ditadura militar, em 1966, o BCA se torna BASA mudando sua função na região. De banco voltado a financiar a diversificação da economia – embora ainda focalizado no setor da borracha – para um banco que "financia e executa as políticas de desenvolvimento do Governo Federal para a Amazônia" (Venâncio *et al*., 2025; p. 36). Em 1969, o governo compra a parte de propriedade do banco, que ainda pertencia aos Estados Unidos (*ibidem*). No ano seguinte, em 1970, o banco passa por uma modernização tornando-se sociedade de capital aberto, onde 51% das ações pertenciam ao Tesouro Nacional e 49% ao público em geral.

Neste novo papel, o BASA apoia a expansão da agropecuária, a mineração e o desenvolvimento de grandes infraestruturas na região (Miranda, 2025; Venâncio *et al*., 2025) de acordo com os planos federais voltados à integração da região no eixo econômico do Brasil e na economia mundial, através de investimentos de capital estrangeiro e doméstico. Entretanto, este modelo econômico priorizou o crescimento em detrimento de desequilíbrios sociais (populações locais) e ambiental (desmatamento) (Hébette, 2004 *apud* Miranda, 2025).

Por fim, o terceiro período histórico analisado (1964-1988) caracteriza-se por um renovado esforço de planejamento regional, embora centralizado à nível federal (Diniz, 2017), cujo objetivo era de integrar economicamente a região amazônica ao Brasil, fomentar seu crescimento e fixar o homem à terra. A política de financiamento atrelada a este esforço de planejamento, dependia, principalmente em recursos públicos. Destacam incentivos fiscais e creditícios para a atração de capital privado (doméstico e estrangeiro), bem como gasto público direto. Os atores institucionais que canalizam e aplicam esses recursos na Amazônia eram a SUDAM, SUFRAMA e o BASA. Auxiliares a estes, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica, o BNDE e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo.

Em síntese, é possível observar três camadas institucionais que caracterizam a estrutura de financiamento para a região amazônica no período em análise: Planejamento regional, harmonizado com o planejamento de nível federal; Mecanismos de incentivos (fiscais, creditícios e fundos) para atração de capital privado e estrangeiro, bem como investimento direto púbico; A atuação dos bancos públicos, como braços operativos de implementação de políticas públicas.

1988-2024: Democracia, planejamento e sustentabilidade

Com a conquista da democracia, e o fim da ditatura no Brasil e na Amazônia, tem início um novo ciclo econômico e institucional. Segundo Cruz *et al*. (2025a, b), a década de 90 no Brasil foi dedicada à estabilização macroeconômica e, somente em 2000, a temática do desenvolvimento regional e da redução das desigualdades através do planejamento retoma força (Costa, 2013). Em 2003, houve o lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento

Regional (Decreto nº 6.047/2007), com subsequentes alterações em 2019 (Decreto nº 9.810/2019) e em 2024 (Decreto nº 11.962/2024); em 2007, a SUDAM foi restituída (Lei Complementar nº 124/2007, Decreto nº 6.218/2007, Decreto nº 8.275, de 2014, Decreto nº 11.230, de 2022).

O planejamento regional exerce um papel crucial para o desenvolvimento das regiões brasileiras (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Em síntese, a arquitetura institucional ligada ao planejamento regional, segundo Cruz *et al*. (2025b), consiste em quatro conjuntos de instituições com papeis e funções específicos:

- Ministério da Integração e Desenvolvimento regional (MIDR), responsável pelo estabelecimento de diretrizes e orientações aos fundos, articulação e harmonização da PNDR com as políticas federais, a supervisão, coordenação e controle da aplicação dos recursos dos fundos;
- Superintendências (ex. Sudam): especificação das diretrizes dos fundos, de acordo com as características locais, e a elaboração dos planos regionais de desenvolvimento (ex. Plano de Desenvolvimento Regional da Amazônia, PRDA). As superintendências também dão pareceres sobre os planos de aplicação dos fundos;
- Conselhos deliberativos (Condel), a quem cabe a aprovação das diretrizes especificadas pelas superintendências, bem como dos pareceres;
- Bancos e instituições financeiras regionais: realizam a programação dos fundos, conforme as diretrizes do planejamento regional, elaboram e executam o plano de aplicação dos fundos. Essas instituições elaboram relatórios de atividades que são supervisionados pelo MIDR, cujas avaliações são encaminhadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) e a Comissão Mista do Congresso Nacional.

No que tange à política de financiamento da Amazônia Brasileira e ao planejamento regional do Norte ligado à PNDR, as principais fontes de recursos do Plano de Desenvolvimento Regional da Amazônia (PRDA) para o período de 2024 e 2027, conforme o Capítulo IV art. 9º do projeto de lei nº 5.787 de 2023, são: Orçamento Geral da União e dos Estados amazônicos; Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO; Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; Fundos constituídos pelos Governos estaduais e municipais; Incentivos e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia; Programas de desenvolvimento de instituições financeiras federais e estaduais; Outras fontes de recursos nacionais e internacionais. Cabe observar que este conjunto de fontes de financiamento encontra-se em linha com o definido pelo art. 14º do PNDR (Decreto nº 11.962/2024).

No âmbito desta arquitetura institucional[49] e, no que tange à política de financiamento público, os fundos constitucionais de financiamento (FCFs) do Norte, Nordeste e Centro-Oeste desempenham um papel crucial. Na PNDR, os fundos são instrumentos de financiamento mais efetivos, pois detêm uma quantidade significativa de recursos – comparados com outros instrumentos como recursos orçamentários, fundos de desenvolvimento, programas de desenvolvimento regional de bancos públicos federais e os incentivos fiscais (Cruz *et al*., 2025b).

Nesse sentido, os FCFs são uma inovação institucional trazida pela Constituição Federal de 1988 no seu art. 159, alínea c, inciso I, concebidos como mecanismos de políticas públicas destinados a reduzir disparidades regionais e inter-regionais (Cruz *et al*., 2025a). A base legal dos FCFs é a lei nº 7827/1989, que regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c da Constituição Federal, instituindo 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).

O artigo 6 da lei nº 7827/1989 dispõe sobre as fontes de recursos dos FCFs, a saber: 3% do produto da arrecadação do imposto sobre renda, proventos de qualquer natureza e o imposto sobre produtos industrializados, entregues pela União (art. 159, inciso I, alínea c); Os retornos e resultados de suas aplicações; O resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial; Contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras; Dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei; Parágrafo único: nos casos dos recursos previstos no inciso I deste artigo, será observada a seguinte distribuição: 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte; 1,8% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste; e 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste.

O repasse dos recursos (art. 7, lei nº 7827/1989) é realizado pelo Tesouro Nacional ao Ministério de Integração e Desenvolvimento Regional, órgão encarregado pela transferência dos recursos às instituições federais de caráter regional (Superintendências, bancos públicos federais e instituições financeiras regionais) que aplicarão os recursos, em conformidade com as diretrizes do planejamento regional. Segundo Cruz *et al*. (2025b), o conjunto de leis que aborda a aplicação dos recursos dos FCFs é composto pelas seguintes, a saber:

[49] Para aprofundar a regulação financeira do Brasil ligada às questões de sustentabilidade, ler Silva (2024).

- Lei nº7.827/1989: Regulamenta a criação e estabelece o objetivo dos FCFs (FNO, FNE e FCO) para financiamento produtivo e redução das desigualdades regionais;
- Lei nº 10.177/2001: Dispõe sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, de que trata a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989;
- Lei nº 13.530/2017: altera a Lei nº7.827/1989 sobre quem pode ser beneficiário dos FCFs, incluindo estudantes e empreendimentos de infraestrutura. É criado o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) a ser gerido pela SUDAM;
- Lei nº 13.682/2018: modifica a metodologia de cálculo dos encargos financeiros das operações de crédito não rural e a sistemática de remuneração dos bancos administradores e permite que instituições autorizadas pelo BC recebam e apliquem recursos dos fundos;
- Lei nº 14.227/2021: entre outras providências, esta lei garante o repasse de 10% dos recursos dos FCFs para cooperativas de crédito;
- Conjunto de resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN): tratam de diversos aspectos, entre eles, a metodologia de definição da taxa de juros dos fundos, encargo financeiros e condições de crédito rural.

Face à relevância institucional dos FCFs na redução das disparidades regionais e inter-regionais, convém entender a distribuição dos recursos do FNO, gerenciado pelo Banco da Amazônia. De acordo com Cruz *et al*. (2025b; p.84), em 2023, 73,9% dos recursos do FNO foram destinados ao setor rural, 14,8% ao comércio e serviços, infraestrutura 6,8% e indústria 4,4% e 0,1% outros. Esta tendencia é confirmada pela análise da atuação do Banco da Amazônia no período entre 2003 e 2024 por Raccichini *et al*. (2025), que mostrou que o banco federal público prioriza o financiamento de atividades da agropecuária e, em menor extensão, projetos de sustentabilidade. Nessa linha de argumentação, Farias e Schmitz (2025, 289) asseveram que:

> O crédito rural está na base de uma expansão sem precedentes das atividades agropecuárias na Amazônia, sustentada por um modelo que compete diretamente com a floresta e tem sido majoritariamente financiado pelo Estado, por meio de recursos subsidiados (Farias; Schmitz, 2025, p.289).

Como apontado no Capítulo 1 deste documento, de acordo com os dados do SEEG[50], em 2024, 93,9% das emissões de GEE da região amazônica advém do setor de "Mudança de Uso da Terra e Floresta" (70,2%) e daquele da "Agropecuária" (23,7%). O restante, distribuído entre os setores de "Energia" (4,6%), "Resíduos" (1,3%) e "Processos Industriais" (0, 2%). No Brasil, esse percentual cai para 71%, sendo 42% das emissões de GEE oriundas do setor de

[50] Para obter maiores informações acessar https://seeg.eco.br/

"Mudança de Uso da Terra e Floresta" e 29% do setor de "Agropecuária". O setor de "Energia" no Brasil corresponde a 20% das emissões de GEE, "Processos industriais" e "Resíduos" contam respectivamente por 4%.

Fica claro então, que os maiores vetores de geração de gases de efeito estufa no Brasil em geral, e na Amazônia em particular, são a agropecuária e a mudança do uso do solo e da terra, que inclusive são interconectados. De acordo com Nobre *et al*. (2023), os resultados da produtividade da agropecuária na Amazônia contribuem para a geração de GEE, fruto da atividade agropecuária da mudança do uso do solo. O setor agropecuário na Amazônia Brasileira produz *commodities* de baixo valor agregado, com alta concentração de riqueza, baixa geração de emprego, e altas taxas de informalidade (Nobre et. al, 2023). Logo, descobre-se que o financiamento público ligado ao planejamento regional apoia, com maior ênfase, o "paradigma agropecuário" (Costa, 2009; 2021; 2022) que é 'exógeno' às características e especificidades da região, reproduzindo assim a herança histórica da formação econômica da região.

Esta tendência do financiamento, presente na aplicação dos recursos do FNO por meio do Banco da Amazônia, contradiz com os próprios orientadores estratégicos da PRDA (2024-2027) e do PNRD (2024). A visão de futuro prevista para a PRDA (Anexo I), por exemplo, consta como "Tornar a Amazônia referência na valorização da sociobiodiversidade como elemento propulsor do desenvolvimento sustentável", e há também uma aposta estratégica declarada para a região baseada na "Integração e diversificação produtiva da biodiversidade, com agregação de valor". Ainda, no PNRD, destacam-se os seguintes objetivos (art. 3º):

I. Promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida intrarregional e inter-regional no País e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos;
II. Consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional, de forma a considerar as especificidades de cada região;
III. Estimular ganhos de produtividade e aumento da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração; e
IV. Fomentar a agregação de valor e a diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observados critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de *commodities* agrícolas ou minerais.

Há, portanto, uma contradição entre os objetivos desejados e declarados do planejamento regional com o plano de aplicação dos recursos do FNO que prioriza setores que geram desiquilíbrios socioecológicos, embora cruciais para a balança comercial do Brasil. Maior detalhamento deste achado da pesquisa encontra-se no tópico a seguir sobre a atuação do Banco da Amazônia entre 2003 e 2024.

Esta mesma tendência do financiamento público pode ser encontrada em outras políticas públicas federais relativas a outros setores, como energia e petróleo (UHE Belo Monte, UHE Santo Antônio, UHE Jirau, exploração da Margem Equatorial), transporte (rodovia 364, 319, rodovia transoceânica, ferrovia bioceânica Brasil/Peru) e agronegócio (Plano Safra).

Diante desse cenário, surgiu um outro conjunto de políticas de financiamento público ligado ao desenvolvimento sustentável. Isto é, uma política de financiamento público sustentável que emergiu com força durante o período da redemocratização e que vem ganhando espaço ao longo do tempo.

Abaixo, destacam-se as principais políticas de financiamento público sustentáveis com abrangência territorial na Amazônia Brasileira:

- Fundo Amazônia: este fundo encontra sua base legal no Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008, que institui no seu Art. 1º o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como a instituição autorizada a destinar os valores de doação para "realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Brasileira", o qual contemplará as seguintes áreas:
  I. Gestão de florestas públicas e áreas protegidas;
  II. Controle, monitoramento e fiscalização ambiental;
  III. Manejo florestal sustentável;
  IV. Atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação;
  V. Zoneamento Ecológico-Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária;
  VI. Conservação e uso sustentável da biodiversidade; e
  VII. Recuperação de áreas desmatadas (§ 1º Poderão ser utilizados até 20% dos recursos do Fundo Amazônia no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros).

  Outro ponto relevante a ser destacado, é que as ações do Fundo Amazônia são realizadas em sintonia com as diretrizes das políticas ambientais do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Brasileira (PPCDAM) e com a Estratégia

Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal – ENREDD+. O *funding* do Fundo Amazônia é composto por governos e instituições tais como, Noruega, Alemanha, Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca, Suíça, Japão, União Europeia e a empresa estatal Petrobras;

- Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima): a lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009 cria o Fundo Clima, instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) instituída pela lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. A lei de 2009 foi alterada pelo Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018 e o Decreto nº 11.549, de 5 de junho de 2023. O objetivo do fundo, segundo o art. 5º é "assegurar recursos para apoiar projetos ou estudos e financiar empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos". São duas modalidades de financiamento: reembolsável de competência do BNDES (art. 7º) e a não reembolsável, de responsabilidade do MMA (art. 11º);
- Programa ABC/ABC+: a PMNC prevê a elaboração de planos setoriais para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Em 2010, foi realizado o "Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono-Plano ABC" (Decreto n° 7.390, de 2010, Art.3º, no inciso IV). Com o decreto n° 9.578, de 22 de novembro de 2018, houve uma mudança nas revisões dos planos no âmbito do PNMC, que precisam ocorrer antes da elaboração dos Planos Plurianuais, bem como as revisões dos planos setoriais e daqueles destinados à proteção dos biomas, deverão ocorrer com uma frequência regular não superior a dois anos. Em 2023, houve uma outra reformulação do plano, sendo renomeado como Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária, com vistas ao Desenvolvimento Sustentável (2020-2030) – ABC+", ou em sua forma curta "Plano de Adaptação e Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – ABC+". Em termos financeiros, o Plano ABC+ é parte integrante do Plano Safra, política de crédito subsidiado do governo para o fomento do setor da agropecuária no Brasil. No âmbito do Plano Safra, o Plano ABC+ é intitulado de "RenovAgro"[51] e pode financiar práticas sustentáveis como: Recuperação de áreas e de pastagens degradadas; Implantação e a ampliação de sistemas de integração lavoura-pecuária-

[51] Para obter maiores informações acessar: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-safra/2023-2024/sustentabilidade

florestas; Adoção de práticas conservacionistas de uso e o manejo e proteção dos recursos naturais; Implantação de agricultura orgânica; Recomposição de áreas de preservação permanente ou de reserva legal; Produção de bioinsumos e de biofertilizantes; Sistemas para geração de energia renovável e outras práticas que envolvem produção sustentável;

- FNO – Linhas Verdes: no âmbito do FNO, foram criadas linhas de crédito voltadas para a sustentabilidade notadamente[52]:
    - PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar): financiamento da agricultura familiar;
    - Amazônia Rural Verde: programa de financiamento exclusivo para projetos que geram renda e protegem riquezas naturais da Amazônia;
    - Amazônia Empresarial Verde: linha de crédito que apoia o desenvolvimento de negócios com bases sustentáveis;
    - Amazônia Infraestrutura Verde: financia projetos que conectam infraestrutura à sustentabilidade;
    - FNO – Biodiversidade e FNO ABC – agricultura de baixo carbono: apoio de ideias que desenvolvam os empreendimentos da Região Norte, ao mesmo tempo em que ajudam na preservação do meio ambiente;
    - FNO – Amazônia Sustentável: linha de financiamento que visa promover desenvolvimento econômico aliada à sustentabilidade.
- Projeto Arco da Restauração[53]: lançado em 2023 pelo Governo Federal com a finalidade de restaurar uma ampla área de floresta devastada que vai do Acre até o Maranhão. A base legal deste projeto encontra-se na PMNC e no Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg), principal instrumento de implementação da Proveg (Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa), instituída pelo Decreto nº 8.972, de 23 de janeiro de 2017, que objetiva restaurar 6 milhões de hectares até 2030 e 18 milhões de hectares até 2050. Do 1 bilhão de reais investido pelo governo federal, R$ 450 milhões (não-reembolsáveis) são geridos pelo Fundo Amazonia por meio do projeto “Restaura Amazônia”; a aplicação desses recursos é realizada através de chamadas públicas (editais). O objetivo é restaurar Unidades de Conservação (UCs), Terras indígenas e quilombolas, Áreas de Preservação Permanente (APPs), Reservas

[52] Para obter maiores informações acessar: https://www.bancoamazonia.com.br/
[53] Para obter maiores informações acessar: https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/socioambiental/COP28-Brasil-anuncia-R$-1-bi-para-Arco-de-Restauracao-com-R$-450-mi-do-Fundo-Amazonia/

legais em assentamentos e pequenas propriedades rurais. O restante do montante, R$ 550 milhões (reembolsáveis), é gerido pelo Fundo Clima e financia operações com taxas de juros reduzidas. O investimento previsto até 2030 é de R$ 51 bilhões. Para a meta de 2050, chega a R$200 bilhões;

- Projeto Floresta+ Amazônia: este projeto é fruto da parceria entre o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), financiado com recursos do *Green Climate Fund* (GCF). Sua aplicação é via editais por áreas temáticas (+Conservação, +Recuperação, +Comunidades, +Inovação) e funciona nos moldes de Pagamento por Serviço Ambientais (PSA). É um projeto de financiamento que se enquadra dentro da política pública de PSA (Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021) e do ENREDD+;
- Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de GEE (SBCE): a lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024 institui o SBCE que é um "ambiente regulado submetido ao regime de limitação das emissões de GEE e de comercialização de ativos representativos de emissão, redução de emissão ou remoção de GEE no País" (Art. 3º);
- Títulos públicos sustentáveis: títulos de dívida pública, lastreados pelo orçamento geral da União voltados a projetos de desenvolvimento sustentável, que compõe o Arcabouço Brasileiro para Títulos Soberanos;
- Eco Invest Brasil: fomenta investimento privado e atrai capital externo, garantindo a proteção cambial. O programa tem um eixo específico atrelado a bioeconomia, além de transição energética, economia circular e infraestrutura verde e adaptação;
- Plataforma Brasil de Investimentos Climáticos e para a Transformação Ecológica (BIP) conecta projetos, fundos e instituições financeiras, atuando de três formas: i) conecta projetos às instituições financeiras; ii) conecta fundos de *equity* em captação à potência de investidores; iii) endereça as principais barreiras. Os focos temáticos da plataforma são energia, soluções baseadas na natureza e indústria e mobilidade;
- O TFFF (*Tropical Forest Forever Facility*), iniciativa global, liderada pelo Brasil, lançada durante a COP30, é composto por um fundo (Fundo de Investimento em Florestas Tropicais – TFIF) com estrutura de financiamento misto (capital de países soberanos e emissão de dívida sênior no mercado), sendo seus rendimentos aplicados para financiar os pagamentos anuais aos países que conservam e preservam suas florestas, de forma continuada e estável;

- O Plano Clima é o instrumento de implementação da NDC brasileira e pode ser considerado uma política pública "guarda-chuva" que orienta as demais. Prevê a formulação dos seguintes elementos:
  - "Estratégia Nacional de Mitigação" e os planos setoriais relacionados: 1. Agricultura e pecuária; 2. Uso da terra e florestas; 3. Cidades, incluindo Mobilidade Urbana; 4. Energia e Mineração; 5. Indústria; 6. Resíduos; 7. Transportes;
  - "Estratégia Nacional de Adaptação" e os planos setoriais relacionados: 1. Agricultura e pecuária; 2. Biodiversidade; 3. Cidades + Mobilidade; 4. Gestão de Riscos e Desastres; 5. Indústria; 6. Energia; 7. Transportes; 8. Igualdade racial e combate ao racismo; 9. Povos e Comunidades Tradicionais; 10. Povos Indígenas; 11. Recursos Hídricos; 12. Saúde; 13. Segurança Alimentar e Nutricional; 14. Oceano e Zona Costeira; 15. Turismo;
  - "Estratégia transversal para a ação climática" que vai tratar de: 1. Transição justa; 2. Impactos socioeconômicos e ambientais da transição; 3. Meios de implementação (financiamento, novas regulações etc.); 4. Educação, capacitação, pesquisa, desenvolvimento e inovação, 5. Monitoramento, gestão, avaliação e transparência.

Observa-se que há uma estrutura de financiamento público sustentável voltado para a Amazônia Brasileira. Entretanto, sua contribuição para o desenvolvimento desta região é pequena comparada com os investimentos realizados em setores tradicionais. *Exempli gratia* no ano de 2022, o Plano Safra foi de US$ 64 bilhões, enquanto os investimentos públicos do Ministério do Meio Ambiente em biodiversidade, mudança climática e floresta entre 2014 e 2022, foram da ordem de US$ 1,3 bilhões (Raccichini *et al.*, 2024).

Segundo Raccichini *et al.* (2024; p.16) existe "um descompasso entre a necessidade de combater a degradação socioambiental e os fluxos financeiros alocados, pois são insuficientes e secundários face aos setores produtivos tradicionais, embora sejam necessários". É necessário fomentar a economia da sociobiodiversidade apoiada e impulsionada por um financiamento adequado às necessidades dos territórios amazônicos e de suas populações.

Diante desse cenário, é possível afirmar que o financiamento público para a Amazonia Legal vive uma desarmonia entre uma abordagem de desenvolvimento, filha do passado e, uma outra, pautada no desenvolvimento sustentável. Essa desarmonia reflete-se também na atuação do Banco da Amazônia, conforme apresentado com maior detalhe na seção 5.2.

Como principal agente financeiro da região amazônica, o Banco da Amazônia é responsável pela gestão do FNO. Em linha com a função desenvolvida no período de análise anterior (1964-1988), o banco segue como operacionalizador das políticas públicas federais,

embora atue também como banco comercial. De acordo com o Art. 1º do seu Estatuto Social, o Banco da Amazônia é considerado "instituição financeira pública federal, constituída sob a forma de sociedade anônima aberta, de economia mista". O Art. 4º do referido Estatuto define seu objetivo social, a saber: "executar a política do Governo Federal na Região Amazônica relativa ao crédito para o desenvolvimento econômico-social; prestar serviços e realizar todas as operações inerentes à atividade bancária; e exercer as funções de agente financeiro dos órgãos regionais federais de desenvolvimento". No Art. 5º do Estatuto consta que o "Banco poderá ter suas atividades, sempre que consentâneas com seu objeto social, orientadas pela União de modo a contribuir para o interesse público que justificou a sua criação".

Por outro lado, o Banco Central do Brasil (Bacen) categoriza o Banco da Amazônia como "pessoa de direito privado autorizada a funcionar como banco comercial", organizada sob a forma de sociedade anônima aberta de economia mista, podendo operar com carteiras de crédito (fomento e comercial) e de investimento (Banco da Amazônia, 2025a). De acordo com a segmentação do Bacen, no âmbito da regulação prudencial, o Banco da Amazônia pertence ao segmento "S3", isto é, entre as instituições de porte inferior a 1% e igual ou superior a 0,1% do PIB[54]. Sua estrutura societária compõe-se dos seguintes acionistas (ações ordinárias com direito à votos): União 97%, sendo 73,3% Ministério da Fazenda; 18,6% FI CAIXA FGEDUC – Fundo de investimento; 5,1% BB FGO – Fundo de investimento em ações, e 3% *free float*.

Quanto ao *funding* do banco, destacam-se as seguintes fontes (Banco da Amazônia, 2025a):

- Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO);
- Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA);
- Fundo da Marinha Mercante (FMM);
- Recursos (repasses) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES;
- Recursos do Orçamento Geral da União (OGU);
- Recursos Próprios Livres (RPL) – depósitos à vista e de poupança;
- Recursos da Carteira de Crédito Comercial – operações de câmbio e de crédito em geral;
- Captações Mercado Aberto e Letras de crédito do agronegócio.

No período em análise, o Banco da Amazônia torna-se uma instituição financeira mais complexa. O *funding*, assim como sua estrutura de capital, demonstra o aumento desta

[54] Para mais informações acessar https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/regprudencialsegmentacao

sofisticação. Além de ter uma 'missão' de desenvolvimento harmonizada com o planejamento regional de nível federal via gestão do FNO, o banco também atua como banco comercial e é influenciado pelos movimentos nos mercados de capitais, sendo ele sociedade anônima aberta.

Outro aspecto a ser destacado, é o esforço que o Banco da Amazônia tem realizado para a internalização de temáticas de desenvolvimento sustentável (Costa *et al*., 2023; Chaves, 2012; Santos, 2019), procurando adotar práticas de sustentabilidade, desde seu nível estratégico, passando pela sua estrutura e concepção de instrumentos de financiamento. Entre as iniciativas que o banco adotou sobre o tema (Costa *et al*., 2023; Chaves, 2012), destacam-se:

1. Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática (PRSAC);
2. Agenda ASG (Ambiente, Social e Governança);
3. Análise de riscos socioambientais no crédito (aplicativo Terras Crédito Rural);
4. Agenda Ambiental Administração Pública (A3P);
5. Programas Amazônia Recicla, Amazônia Otimiza, Fornecedor Verde, Viva a Vida;
6. Programas e linhas de financiamento verde (FNO Verde, FNO-ABC/ Biodiversidade);
7. Internalização dos conceitos de economia verde (inserção no planejamento estratégico);
8. Participação em acordos de cooperação sobre sustentabilidade: Agência Francesa de Desenvolvimento e Banco Mundial sobre bioeconomia; Corporação Interamericana de Investimentos e Corporação Financeira Internacional, a fim de promover o desenvolvimento social e econômico na região; Participação na *Asociación Latinoamericana de Instituciones Financeiras para el Desarollo* (ALIDE) e na Coalização Verde, aliança de bancos de desenvolvimento da região.

Também a identidade da marca passou por transformações, influenciada pela temática de sustentabilidade. Em 2002, o Banco muda sua marca, passando a enfatizar o nome "Banco da Amazônia" e não mais BASA, justamente para ressaltar sua ligação com a região amazônica (populações e natureza) e a promoção da sustentabilidade (Santos, 2019). Esta trajetória de fortalecimento da marca ganha ainda maior força em 2025[55], quando o banco passa por outra mudança de marca, enfatizando o termo "Amazônia" a fim de reforçar o compromisso com o desenvolvimento sustentável. O slogan dessa nova fase é "Sonhar. Mover. Impactar" juntando sustentabilidade e modernização para a região.

Por fim, neste quarto período de análise (1988-2024), observou-se que o financiamento público está atrelado ao planejamento regional (MIDR/SUDAM/BASA), utiliza mecanismos

[55] Para obter maiores informações acessar o seguinte link: https://nossomeio.com.br/futurebrand-sao-paulo-assina-rebranding-do-banco-da-amazonia/

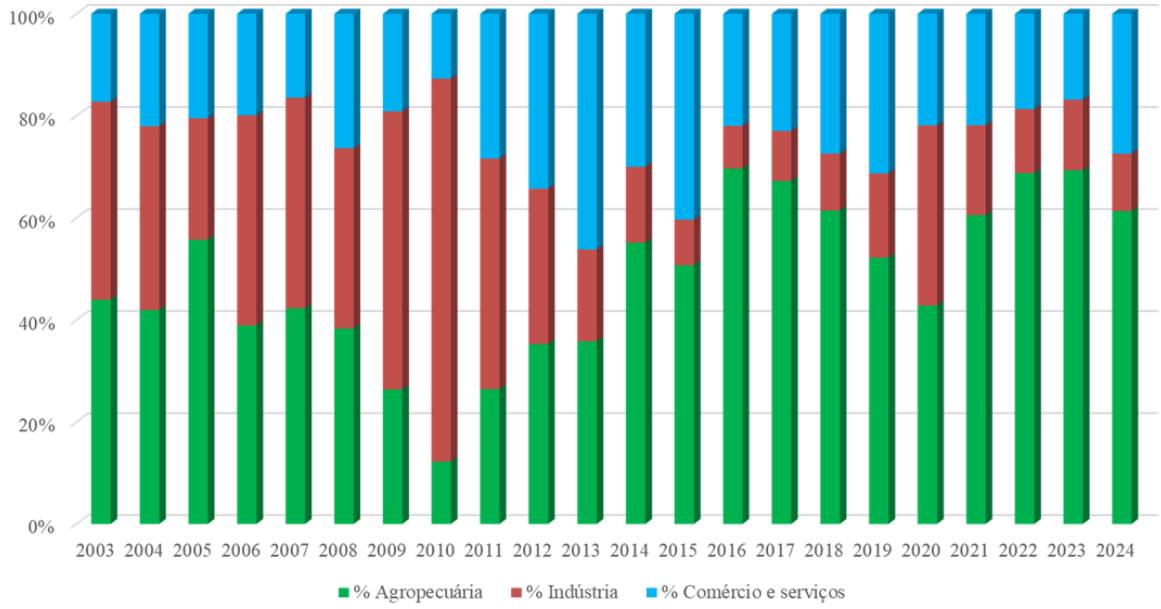
de incentivos (fiscais, creditícios e fundos), investe diretamente em orçamento público e atua por meio de bancos públicos. Este tipo de financiamento público reproduz uma ideia de desenvolvimento ‘de fora pra dentro’, sendo isto herança histórica da formação econômica da região. Entretanto, ao mesmo tempo, surge a ‘novidade’ de políticas de financiamento público pautadas na sustentabilidade. Descobriu-se então, uma ‘desarmonia’, entre estas duas tendências de financiamento público na região Amazônica; este período de análise pode ser caracterizado como “desarmônico”. O grande desafio, é a harmonização desses movimentos divergentes, com reflexos diretos na decisão de financiar ou não a transformação da economia da Amazônia Brasileira em prol da sustentabilidade. O tópico seguinte foca na atuação do banco da Amazônia no período de 2003 e 2024 de modo a apontar evidências sobre as características da sua política de financiamento, explicitando o reflexo nesta instituição do caráter ‘desarmônico’ deste período histórico.

5.2 A ATUAÇÃO CONTEMPORANÊA DO BANCO DA AMAZÔNIA (2003 – 2024)

Para trazer evidências sobre a atuação do Banco da Amazônia – dentro da evolução histórica-institucional do financiamento público da região amazônida –, foram analisados os dados da carteira de projetos financiados entre 2003 e 2024.

Neste período, com base nas operações contratadas de forma direta e indireta, evidenciou-se que banco segue o ‘novo’ ciclo das *commodities* agrícolas, já que concentra – em média – sua carteira no setor da agropecuária (48%), seguido da indústria (27%) e do comércio e serviços (25%).

Figura 6 – Carteira de projetos financiados pelo Banco da Amazônia por setor (%) 2003-2024



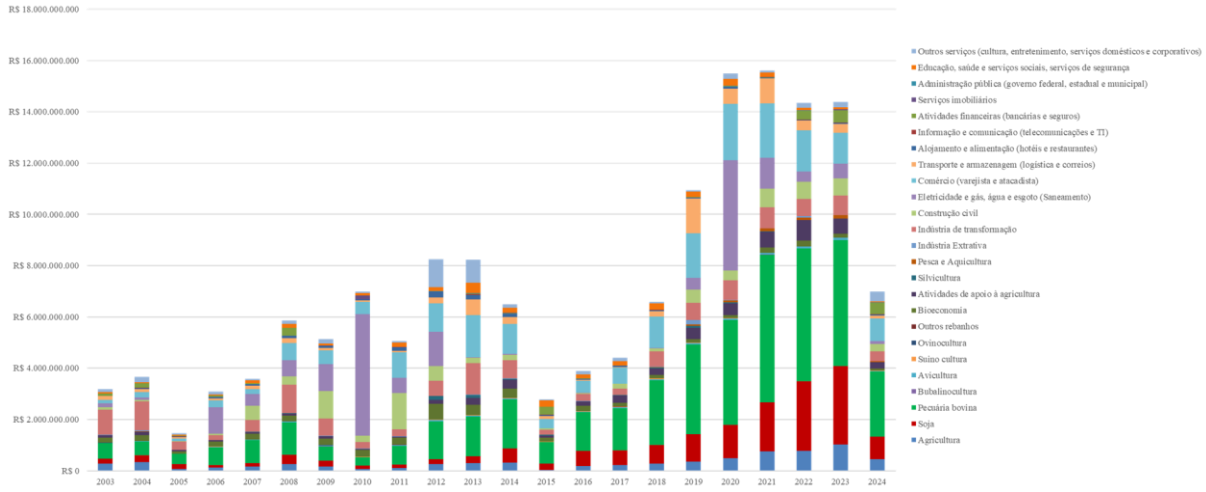
Fonte: elaboração própria com base em dados do Banco da Amazônia (FalaBr).

Considerando somente a agropecuária, neste mesmo período, 55,2% destinam-se a pecuária bovina, 20,1% soja, 8,9% agricultura, 6,8% atividades de suporte à agropecuária, 6,2% a bioeconomia, 1% silvicultura, 0,7% pesca e aquacultura, 0,7% avicultura e 0,4% outras atividades de pecuárias (búfalo, suíno, ovinos e outros).

Ao considerar os dados dos últimos dez anos (2014-2024), a participação da agropecuária sobe para 60%, a da indústria diminui para 15%, e a do comércio e serviços mantém-se estável em 25%. A Figura 7 abaixo ilustra um aumento constante no financiamento[56] da soja e da pecuária bovina a partir de 2014, em comparação com outros subsetores, sendo que o financiamento da soja atingiu seu pico em 2023, apresentando um aumento de 450% em relação a 2014, assim como a pecuária bovina teve uma alta de até 157%.

[56] Os valores dos desembolsos, presentes nos gráficos, são deflacionados pelo IPCA.

Figura 7 – Desembolsos do Banco da Amazônia por subsetor em termos reais (2003-2024)

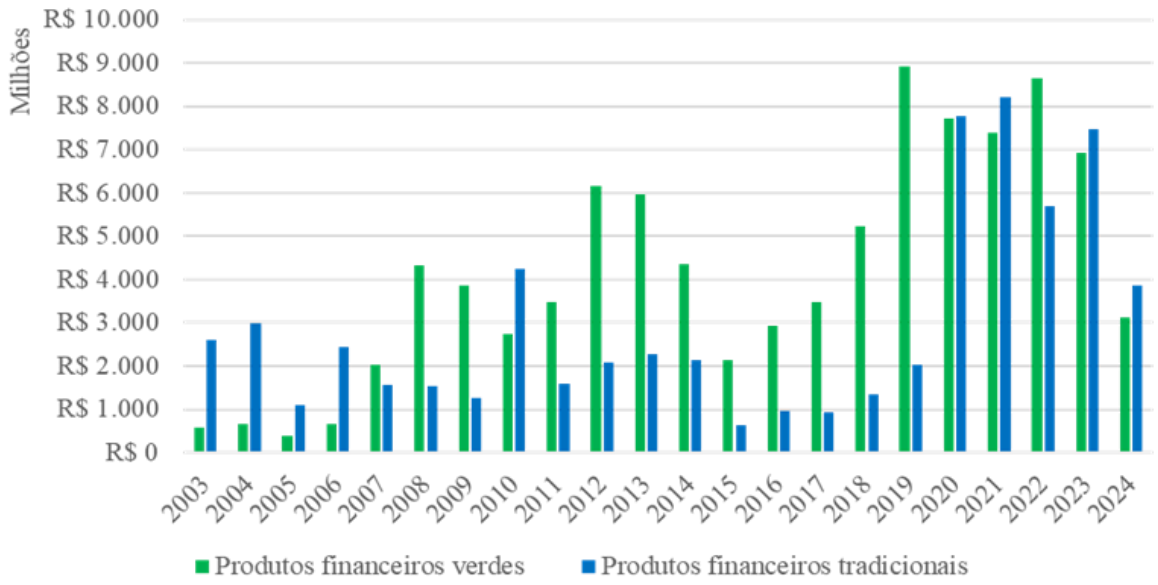


Fonte: elaboração própria com base em dados do Banco da Amazônia (FalaBr).

Esta tendência se repete nos produtos que financiam os projetos da carteira analisada, categorizados entre produtos 'verdes' e 'tradicionais' (Banco da Amazônia, 2025b, p. 34)[57]. A carteira total (2003-2024) é composta por 59% de produtos 'verdes' e 41% de produtos 'tradicionais'. Desde 2007, há uma predominância de valores relativos aos produtos verdes, tendo uma inflexão somente a partir de 2020.

[57] As linhas verdes englobam os seguintes produtos financeiros: PRONAF, Amazônia Rural Verde, Amazônia Empresarial Verde, Amazônia Infra Verde, FIES, Amazônia MPO (Programa de Financiamento ao Microcrédito Produtivo Orientado), CT&I, Irrigação. Das linhas tradicionais, constam os seguintes produtos: FNO-Amazônia Rural, FNO-Amazônia Empresarial e FNO-Amazônia Infra. Na carteira de projetos, foram identificados outros produtos financeiros classificados entre verdes e tradicionais, os verdes são: FNO-Biodiversidade, FNO-Amazonia Sustentável e FNO-ABC Agricultura de baixo carbono, os tradicionais são: outros produtos financeiros do FNO, produtos financeiros do BNDES, letras de crédito do agronegócio (LCA) e outras linhas de crédito.

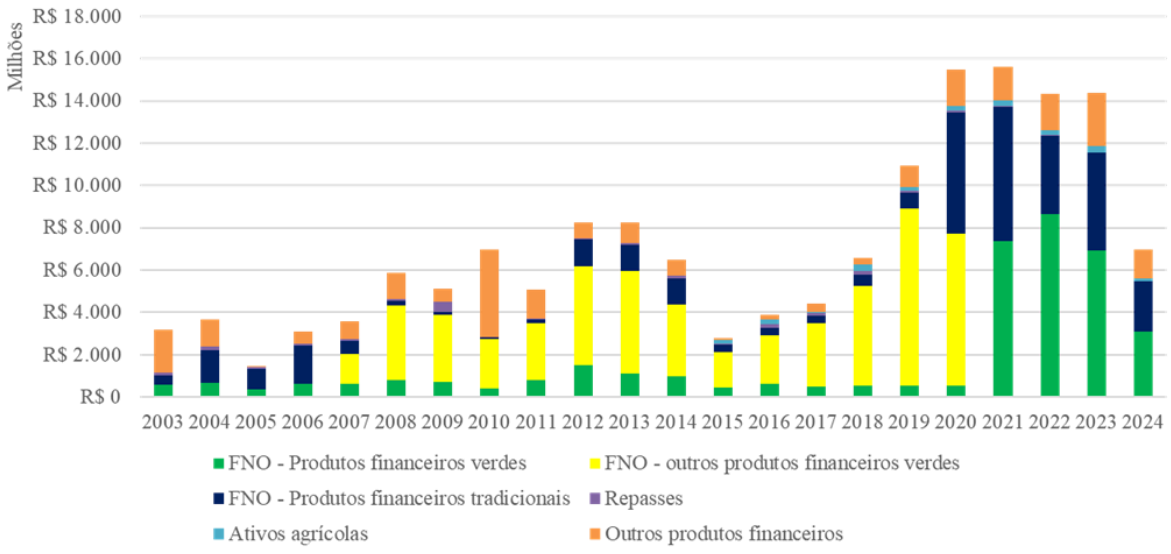
Figura 8 – Produtos financeiros verdes e tradicionais do (2003-2024) – Desembolsos em termos reais (2024)



Fonte: elaboração própria com base em dados do Banco da Amazônia (FalaBR).

Esta tendência também se apresenta na contribuição de cada produto financeiro ao longo dos anos (Figura 9). Até 2020 os "outros produtos financeiros verdes do FNO" tinham a maior contribuição, sendo eles substituídos por "produtos financeiros verdes do FNO" a partir de 2021. De 2020 adiante, no entanto, os produtos financeiros "tradicionais" voltaram a ter maior peso também.

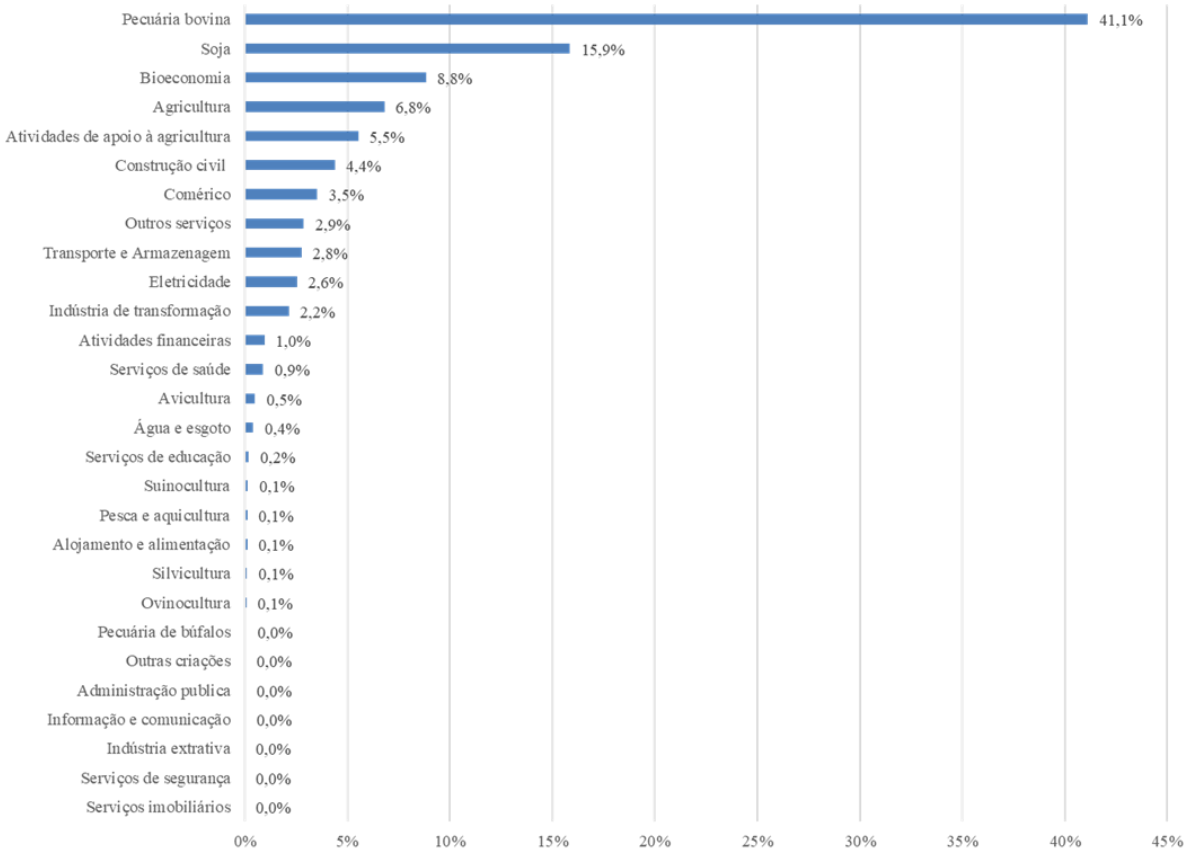
Figura 9 – Desembolsos do Banco da Amazônia (termos reais 2024) por produto financeiro (2003-2024)



Fonte: elaboração própria com base em dados do Banco da Amazônia (FalaBR).

Entretanto, ao cruzar os “produtos financeiros verdes do FNO” e os subsetores que são financiados, fica evidente que a maioria dos recursos são voltados para a pecuária bovina (41,1%) e soja (15,9%) conforme figura abaixo.

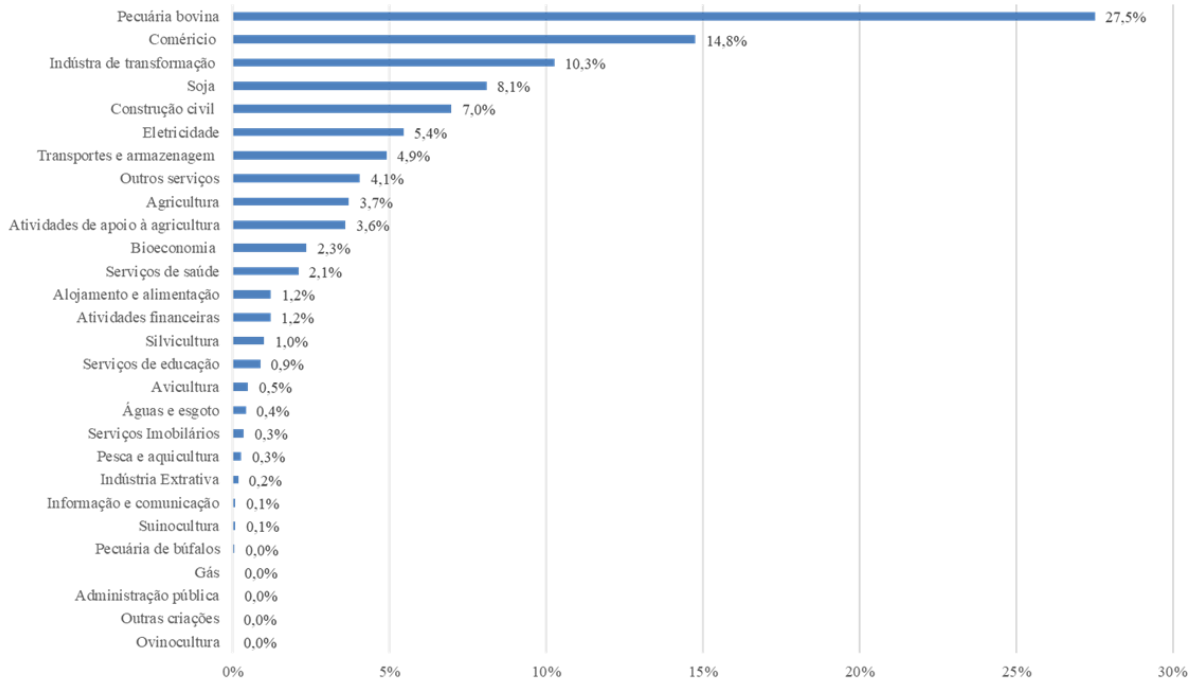
Figura 10 – Participação do subsetor (%) – Produtos financeiros verdes do FNO



Fonte: elaboração própria com base em dados do Banco da Amazônia (FalaBR).

Ao analisar os subsetores financiados pelos “outros produtos financeiros verdes do FNO”, observa-se uma representação similar, embora um pouco mais heterogênea: 27,5% são voltados à pecuária bovina, 14,8% ao comércio, 10,3% à indústria de transformação, 8,1% à soja, 7% à construção civil, 5,4 % à eletricidade, 4,9 % ao transporte e armazenamento (Figura 11).

Figura 11 – Participação do subsetor (%) - Outros produtos financeiros verdes do FNO



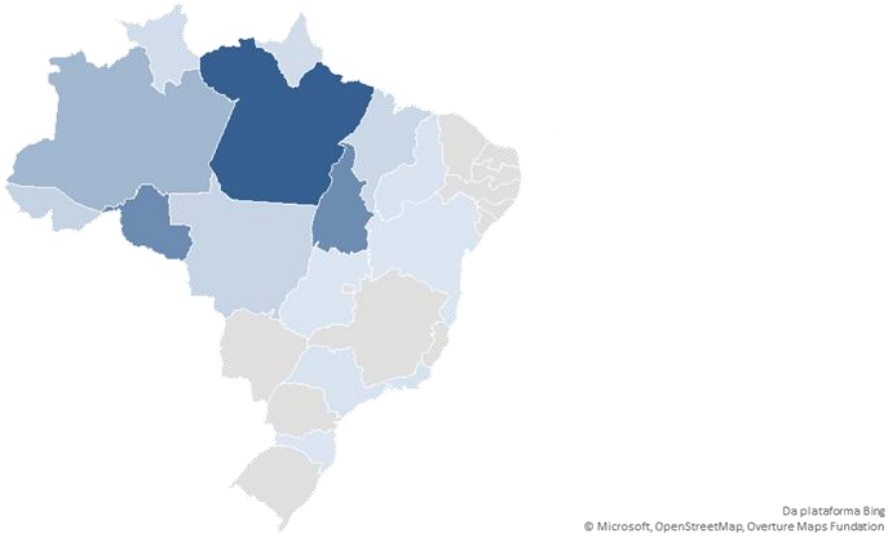
Fonte: elaboração própria com base em dados do Banco da Amazônia (FalaBR).

Fica evidente o descompasso que existe entre um produto financeiro ‘verde’ e um produto financeiro ‘tradicional’, refletindo uma falta de uniformização e classificação setorial dos projetos financiados pelos bancos no Brasil. Espera-se que este problema seja sanado com a entrada em vigor da Taxonomia Sustentável Brasileira[58].

Quanto à distribuição geográfica da carteira de projetos financiados pelo Banco da Amazônia entre 2003 e 2024, observa-se que 31% destinaram-se ao Pará, 21%, respectivamente, a Rondônia e Tocantins, 11% ao Amazonas e o restante em outras unidades da federação (Acre 4%, Mato Grosso 4%, Maranhão 3%, Amapá 2%, Roraima 2%, Rio de Janeiro 1%, São Paulo 1%, Piauí 0,40%, Santa Catarina 0,02%, Bahia 0,01%, Goiana 0,004%).

[58] Para obter maiores informações acessar ao seguinte link: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/spe/taxonomia-sustentavel-brasileira

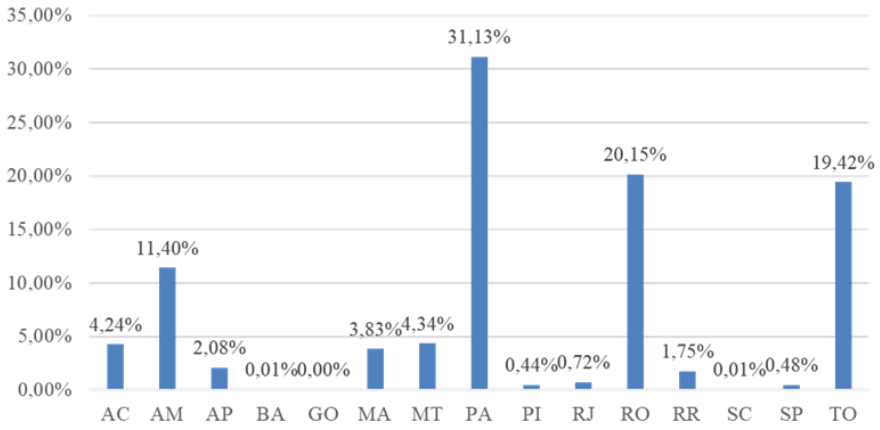
Figura 12 – Total desembolsos do Banco da Amazônia em 2003-2024 por Estados (termos reais)



Fonte: elaboração própria com base em dados do Banco da Amazônia (FalaBR).

Analisando a média simples, de 2003 e 2024, da participação de cada Estado no total de cada ano, encontra-se a mesma tendência, na qual o Pará (estado com maior PIB da região Norte), Rondônia, Tocantins e Amazonas foram os que mais receberam recursos (Figura 13).

Figura 13 – Média simples da participação do financiamento do Banco da Amazônia (%) em cada Estado em cada ano no período entre 2003-2024



Fonte: elaboração própria com base em dados do Banco da Amazônia (FalaBR).

Esses estados pertencem à fronteira tropical de recursos (agro-mineral e energética), que se estende de leste a oeste na Amazonia Legal, e está se expandindo no Amazonas. O Mato Grosso recebeu somente 4% e o Maranhão 3% (Figura 13), mas, são estados que recebem também recursos dos fundos constitucionais do Centro Oeste e do Nordeste, enquanto Acre, Amapá e Roraima receberam poucos recursos financeiros, comparativamente. A distribuição

geográfica dos recursos mostra que há um desequilíbrio entre os Estados, trajetória histórica que se perpetua, e que isto agrava as desigualdades entre as regiões da Amazônia brasileira.

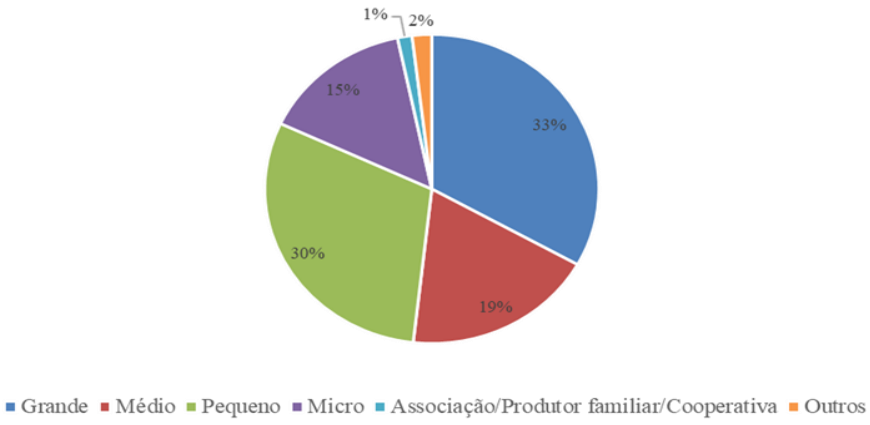
Analisando os Estados que receberam mais recursos sob uma perspectiva setorial em 2024, temos:

- Pará: 35% pecuária, 13% soja, 12% comércio, 7% outros serviços, 7% agricultura, 6% indústria de transformação e 18% outros;
- Rondônia: 39% pecuária, 19% atividades financeiras, 10% comércio, 8% soja, 7% agricultura, construção civil 4% e 17% outros;
- Tocantins: 40% pecuária, 18% soja, 8% atividades de apoio à agricultura, 7% comércio, 7% agricultura e 19% outros;
- Amazonas: 41% comércio, 28% indústria de transformação, 8% pecuária, 4% transporte e armazenagem, 4% avicultura, 3% construção civil e 11% outros.

Com exceção do estado de Amazonas, as demais unidades da federação recebem financiamentos para projetos que apoiam a pecuária bovina e o cultivo da soja, bem como atividades relacionadas à agricultura. Isto confirma a dependência da trajetória do banco em financiar o setor agropecuário, e em especial pecuária bovina e soja.

No que tange ao público-alvo[59] da carteira, constata-se que 65% dos clientes são médios, pequenos, micro, associações, produtores familiares e cooperativas, 33% grandes empresas e 2% outros (Figura 14). Isto reflete a vocação do banco em priorizar o financiamento para micro, pequeno e médio tomadores.

Figura 14 – Desembolsos do Banco da Amazônia (2003-2024) por tomador (%)

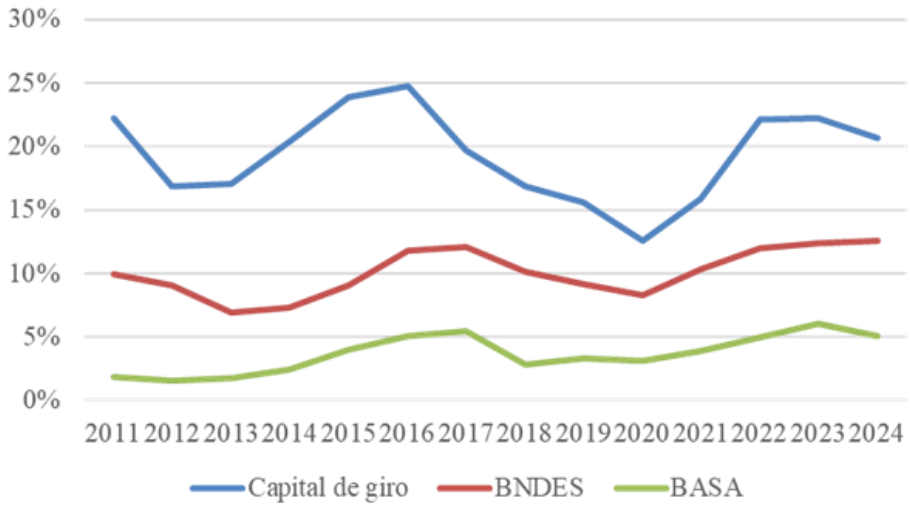


Fonte: elaboração própria com base em dados do Banco da Amazônia (FalaBR).

[59] O porte dos clientes é definido com base na Receita Operacional Bruta (ROB) anual das empresas, seguindo a classificação fornecida pelo Banco da Amazônia.

Quanto às condições de financiamento, destaca-se a taxa de juros aplicada pelo Banco da Amazônia. De acordo com dados do Banco Central, entre 2011 e 2024, a taxa de juro média anual do Banco da Amazônia ficou abaixo das taxas de juros do mercado, seja a do setor privado (taxa de juro de capital de giro de mais um ano), seja a aplicada pelo BNDES, maior banco de desenvolvimento do país (Figura 15).

Figura 15 – Média da taxa de juro anual (p.a.)

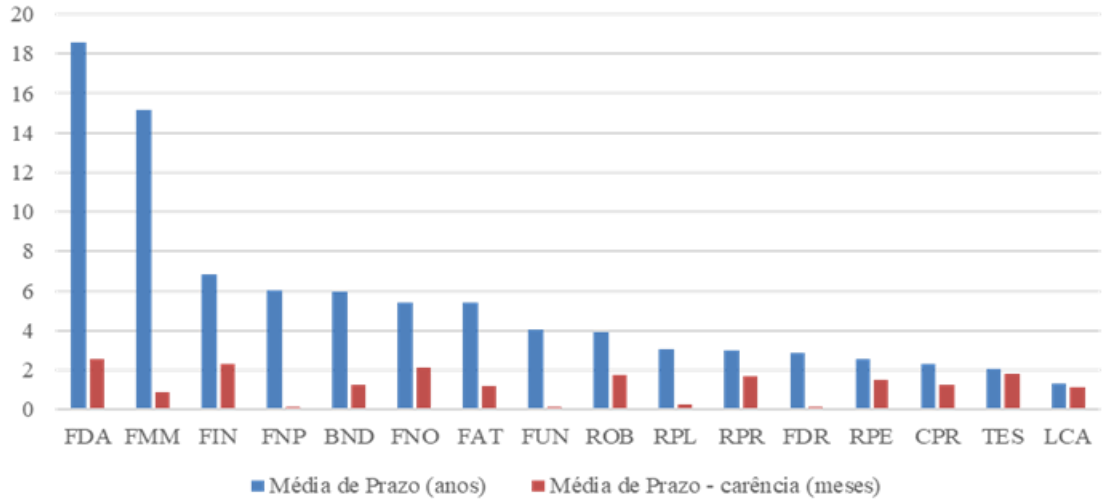


Fonte: elaboração própria com base em dados do Banco Central do Brasil.

No que diz respeito à maturidade dos empréstimos da carteira de projetos financiado pelo Banco da Amazônia, segundo tipologia de fonte de recurso[60], é possível observar que são prazos em média de 5 anos e meio, com uma média de prazo de carência de 1 ano (Figura 16).

[60] FNO: Fundo Constitucional do Norte; BND: BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; FAT: Fundo de Amparo ao Trabalhador; CPR: Cédula de Produto Rural; ROB: Recursos Obrigatórios – Depósitos à Vista; RPL: Recursos Próprios Livres; FDA: Fundo de Desenvolvimento da Amazônia; FMM: Fundo da Marinha Mercante; LCA: Letra de Crédito do Agronegócio; TES: Tesouro Nacional; FDR: Fundo de Desenvolvimento Regional; FIN: Financiamento com Recursos Próprios; RPR: Recursos Livres do Crédito Rural; FNP: Fundo de Natureza Privada; RPE: Recursos Próprios de Empréstimos; FUN: FUNGETUR - Fundo Geral de Turismo.

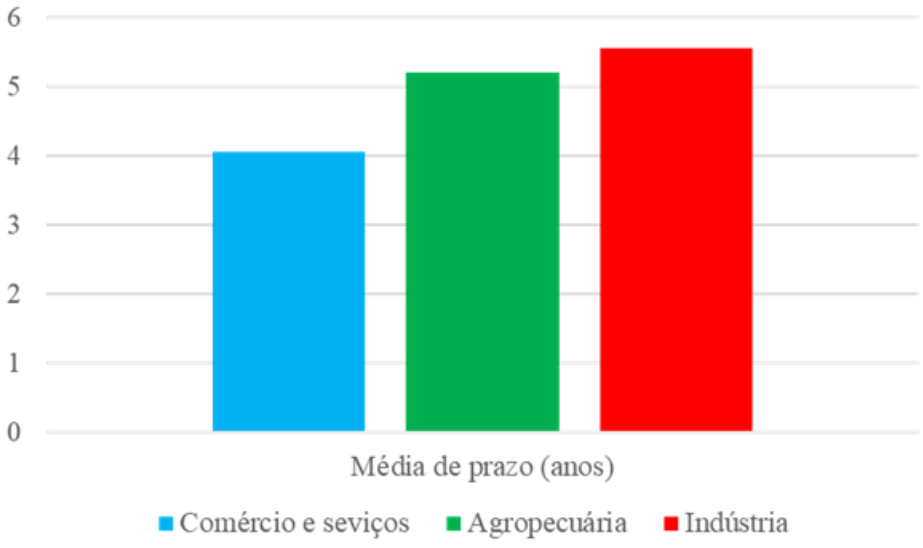
Figura 16 – Média do prazo de reembolso e de carência por tipologia de *funding* (anos) entre 2003 e 2024



Fonte: elaboração própria com base em dados do Banco da Amazônia (FalaBR).

Considerando setores econômicos (agropecuária, indústria e comércio e serviços) se observa a mesma tendência da maturidade dos financiamentos.

Figura 17 – Média do prazo de reembolso (anos) e de carência por tipologia de *funding* e por setor entre 2003 e 2024

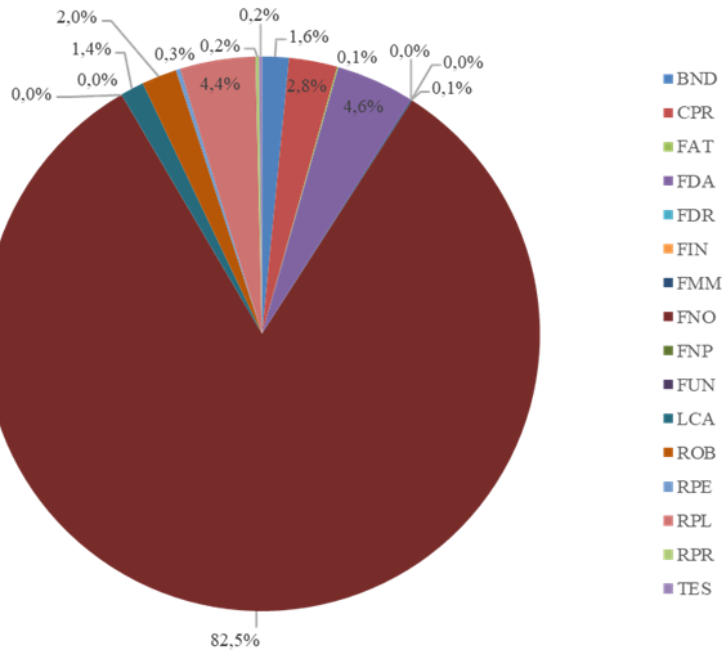


Fonte: elaboração própria com base em dados do Banco da Amazônia (FalaBR).

Estes dados sobre o prazo dos financiamentos, mostram que o Banco da Amazônia financia a médio e longo prazo.

Quanto ao *funding* da carteira de projetos analisada, o FNO se posiciona como o principal, uma vez que é gerido pelo Banco da Amazônia. Entre 2003 e 2024, 82% das operações contratadas na forma direta e indireta não automática têm como fonte de financiamento o FNO (Figura 18).

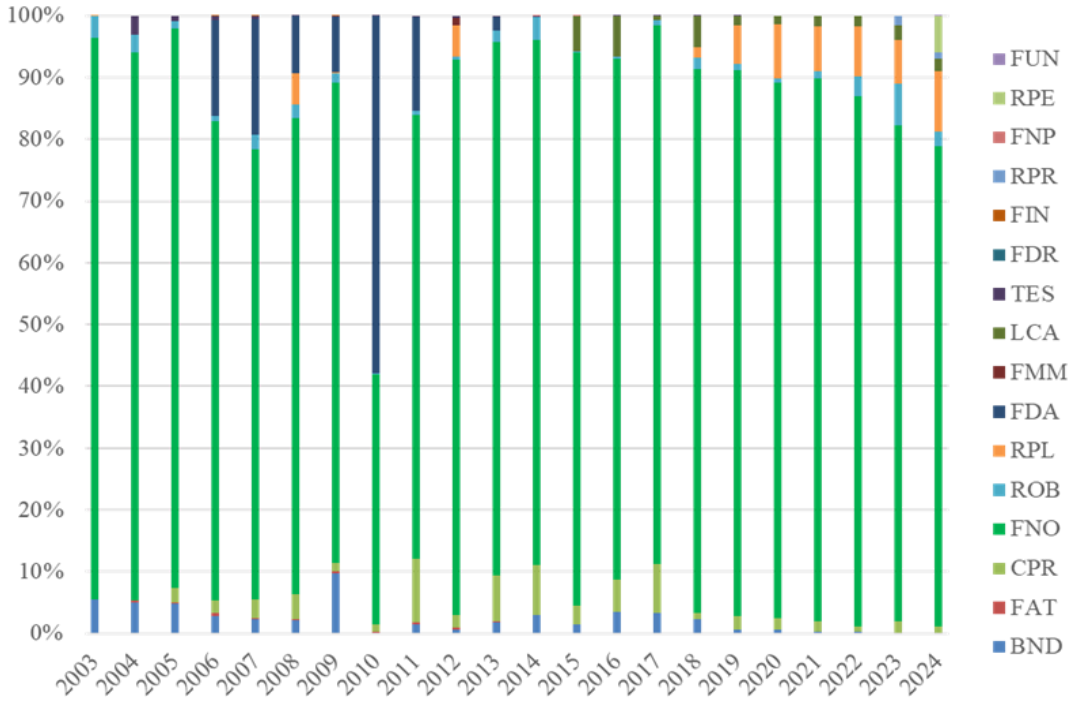
Figura 18 – Composição (%) fontes de financiamento operações contratadas na forma direta e indireta não automática (2003-2024)



Fonte: elaboração própria com base em dados do Banco da Amazônia (FalaBR).

Olhando para a evolução temporal, identifica-se a também a participação majoritária do FNO por ano, entre 2003 e 2024 (Figura 19).

Figura 19 – Composição anual (%) das fontes de financiamento de operações contratadas na forma direta e indireta não automática (2003-2024)



Fonte: elaboração própria com base em dados do Banco da Amazônia (FalaBR).

Com base nos dados analisados, como operador do FNO, o Banco da Amazônia seria um ator fundamental para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira, priorizando micro, pequenas e médias empresas e oferecendo condições de financiamento mais favoráveis do que as do mercado (taxa de juro e longa maturidade dos financiamentos). Entretanto, sua carteira, no período de 2003 e 2024, demonstra uma atuação produtivista, que prioriza a produção de *commodities* agrícolas (soja e pecuária bovina), em detrimento dos produtos da sociobiodiversidade regional.

Ao mesmo tempo, observa-se um movimento sutil de apoio à economia da sociobiodiversidade. Na carteira de projetos, por exemplo, o setor da bioeconomia representa 3,1% do total no período entre 2003 e 2024. Em 2024, foi assinado contrato de captação entre o banco e a AFD (*Agence française de développement*) no valor de 80 milhões de euros para apoiar investimentos na Amazônia, em especial, na bioeconomia[61] (Banco da Amazônia, 2025a). Ainda em 2025, o Banco da Amazônia e a AFD – com o apoio técnico da *Expertise France* – elaboraram o programa AMABIO, com orçamento de 2 milhões de euros, para apoiar projetos de bioeconomia na região amazônica (Banco da Amazônia, 2025a). Em 2025, foi

[61]Para obter maiores informações acessar o seguinte website: https://www.afd.fr/pt/actualites/communique-de-presse/brasil-e-franca-unem-forcas-para-impulsionar-bioeconomia-na-amazonia

lançado o primeiro edital do AMABIO nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão e Pará com valor de R$4 milhões (recursos não reembolsáveis).

Embora haja indícios da transformação da atuação do Banco da Amazônia em prol do desenvolvimento sustentável, os resultados desta análise mostram que o banco concentra recursos setorialmente (agropecuária – pecuária bovina e soja) e espacialmente (estados localizados na fronteira tropical dos recursos), oferecendo condições de créditos mais favoráveis que as do mercado. Assim, a análise da carteira de projetos financiados pelo Banco da Amazônia explicitou a atuação 'desarmônica' do banco público, sendo este o caráter 'desarmônico' das políticas de financiamento público na Amazonia, como apontado no final da seção 5.1.

FUNDO CONSTITUCIONAL DO NORTE - FNO

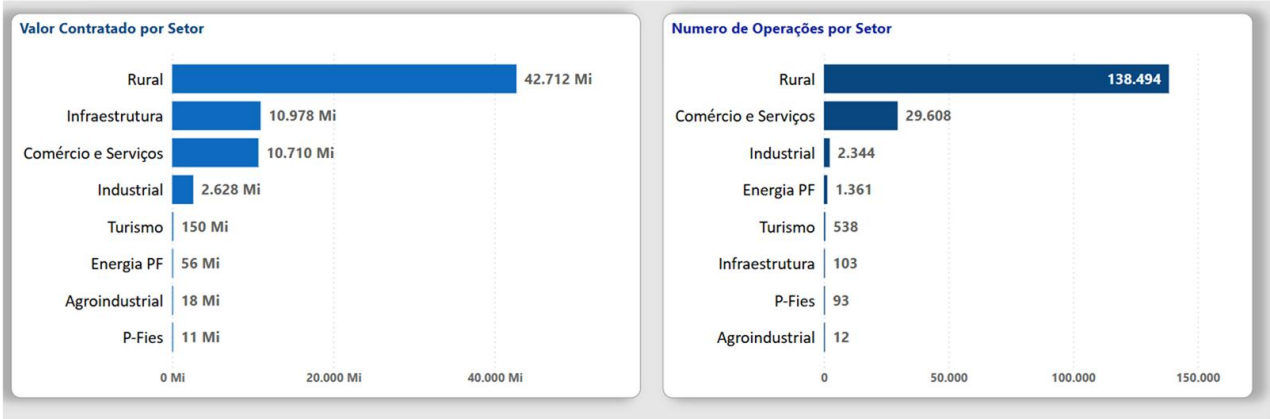
Para trazer mais evidências que corroboram os resultados da análise das operações contratadas na forma direta e indireta não automática do Banco da Amazônia entre 2003 e 2024, apresenta-se algumas informações sobre o desempenho do FNO. Ademais, é possível trazer ulteriores elementos críticos da gestão deste fundo constitucional, apontados pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

A aplicação de recursos do FNO demonstra uma especialização produtiva ligada ao setor rural desde o início do século XXI (Young *et al*., 2009; Cruz *et al*., 2025b; Rodrigues *et al*., 2024). De acordo com as informações disponíveis do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional[62], se apresentam a seguir o resultado da aplicação dos recursos do FNO (valor contratado) durante o período de 2019 e 2024.

O principal setor a receber recursos do FNO é aquele rural, tanto em termos de volume de recursos (valor contratado), quanto em número de contratações (Figura 20). Este achado é convergente com os achados da análise da carteira do Banco da Amazônia, apresentados no tópico anterior.

[62] Para obter maiores informações acessar o seguinte link: https://paineis.mdr.gov.br/ O *website* não disponibiliza dados a partir de 2003, somente a partir de 2019.

Figura 20– Valor Contratado e Número de Operações por Setor (FNO 2019/24)

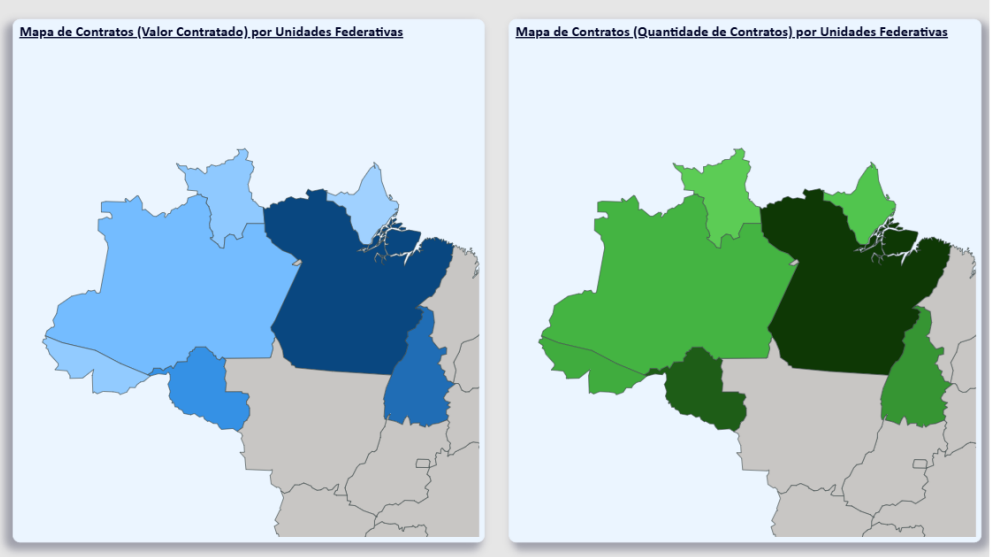


Fonte: Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR)

Gumiero (2025) aponta que há concentração em *commodities* (ex. soja) no financiamento rural do FNO; essa tendência é demonstrada por meio da análise do produto financeiro FNO Amazônia Sustentável entre 2017 e 2022, cuja distribuição setorial indica que 15% do financiamento é voltado para "soja", 9% para "máquinas implementos", 9%, "colheitadeiras", 13% "florestamento", 8% "arroz" e 48% "outros". Esta análise vai ao encontro dos resultados – acima apresentados – sobre os produtos financeiros "verdes" do FNO relativos à carteira do Banco da Amazônia entre 2003 e 2024.

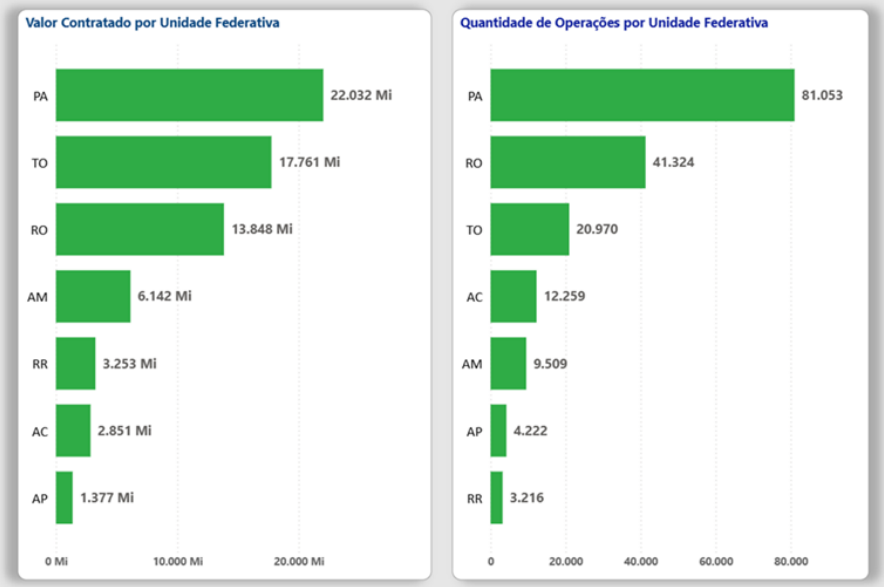
No que diz respeito à abrangência geográfica da aplicação de recursos do FNO, é possível observar uma tendência de concentração espacial, que se alinha com aquela encontrada na análise da carteira do banco. Os Estados do Pará, Tocantins, Rondônia e Amazonas são as unidades da federação que mais receberam recursos do FNO (Figura 21; Figura 22). Estes resultados convergem com os achados de Gumiero (2025), que acredita estar ocorrendo uma especialização geográfica na fronteira tropical dos recursos.

Figura 21 – Mapa de contratos (Valor Contratado e Número de Operações) por unidade federativa (FNO 2019 - 2024)



Fonte: Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR)

Figura 22 – Valor Contratado e Número de Operações por unidade federativa (FNO 2019 - 2024)



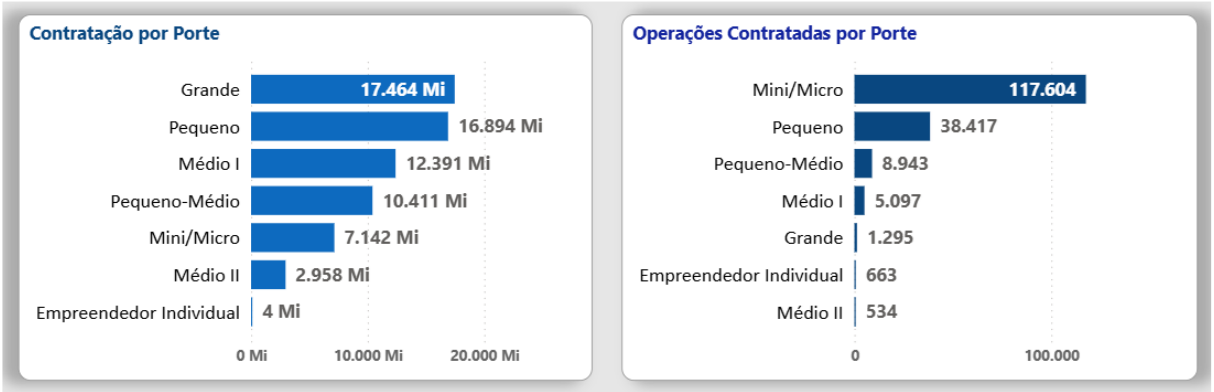
Fonte: Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR)

Essa distribuição geográfica de recursos evidencia um desequilíbrio histórico entre os estados, o qual exacerba as desigualdades entre as regiões da Amazônia brasileira e obstaculiza a universalização do acesso aos recursos. Tal constatação converge com a análise de Rodrigues *et al.* (2024), que reiteram a existência de uma concentração espacial dos recursos do FNO nos estados do Pará, Tocantins e Rondônia. Segundo os autores, trata-se de regiões mais produtivas, vinculadas às cadeias de grãos e da pecuária. Ademais, os autores observam que:

> A Lei nº 7.872/1989 estabelece que a utilização dos recursos do FNO deve ser direcionada para a redução das disparidades de renda inter-regionais, mas o que se percebe é o inverso. Estes recursos vêm sendo concentrados em regiões já consolidadas, onde se tem uma gama de opções logísticas, econômicas e tecnológicas a disposição, e paralelamente, dispendido baixa quantidade de recursos para a exploração agropecuária de regiões onde estas opções não existem. A lei utiliza os termos "diferenciação ou favorecimento" exatamente para estimular o aporte de recursos para regiões mais atrasadas e assim reduzir as distâncias entre as rendas regionais. Infere-se que a distribuição dos recursos do FNO no crédito rural, como forma de promoção de desenvolvimento regional, como prevê a Constituição de 1988, por meio do fortalecimento da agricultura familiar e a redução das disparidades regionais, precisa ser revista, de modo que a tendência de concentração espacial em áreas já desenvolvidas seja revertida (Rodrigues *et al*., 2024.; p.413).

Quanto ao porte dos clientes, observa-se a mesma tendência encontrada na análise da carteira do Banco, isto é, a maior parcela (74%) dos recursos do FNO (Contratação por porte) é aplicada ao médio, pequeno, mini e micro, enquanto 26% destinam-se aos grandes clientes (Figura 23).

Figura 23 – Contratação por porte Valor Contratado e Número de Operações (FNO 2019 – 2024)



Fonte: Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR)

Os resultados da aplicação dos recursos do FNO corroboram com o principal resultado da análise da carteira do Banco da Amazônia, qual seja, a concentração setorial e espacial dos recursos na agropecuária (soja e pecuária bovina) e em unidades da federação localizadas na fronteira tropical dos recursos.

Em consonância com isso, Nunes (2026; p.230) aponta que "o FNO não tem sido eficiente no desenvolvimento das capacidades produtivas endógenas da região Norte e no fortalecimento da integração regional transfronteiriça da região". Ainda, Young (Young *et al*., 2009; Young 2012) identifica pontos críticos no desempenho dos fundos constitucionais, em particular, do FNO, a saber: i) Propensão a priorizar grandes projetos em *commodities*, em detrimento de projetos de sustentabilidade; ii) Dificuldades na avaliação de crédito com critérios socioambientais (ex. lentidão das licenças ambientais, processo interno de avaliação); iii) Falta de uma sistemática de avaliação de impacto *ex-post* do financiamento, que vá além de

questões meramente econômico-financeiras; iv) Dificuldade de integração institucional entre o Banco da Amazônia, Ministério de Meio Ambiente e Ministério de Integração Regional.

Diante desse cenário, o TCU (Acórdão 2179/2022; Acórdão 247/2022, Acórdão 2057/2022; Acordão 809/2025; TCU, 2010) e o CMAP – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (2020) elencam um conjunto de elementos críticos que vão na mesma direção. No que tange à avaliação da aplicação de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, o TCU e CMAP apontam os seguintes gargalos:

- Política pública: Baixa aderência dos recursos aplicados pelo FCFs às diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cujo objetivo principal visa a redução das desigualdades inter-regionais. O TCU (Acórdão 247/2022) destaca dois elementos: i) Estabelecimento de diretrizes, orientações e prioridades para a concessão de financiamentos, sem considerar de que forma os fundos constitucionais podem contribuir de maneira mais efetiva para o atingimento dos objetivos de desenvolvimento regional; ii) Risco de concessão de financiamento segundo uma lógica de mercado em detrimento da implementação da política pública (PNDR), colocando como possível causa disso, o "conflito de interesses entre os objetivos da política e os do banco administrador e a multiplicidade de orientações, diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos dos fundos";
- Pulverização dos recursos: Reduzidos repasses dos bancos administradores dos FCFs à outras instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central, nos termos do art. 9º da Lei 7.827/1989, apesar da previsão em lei;
- Impactos: Ausência de processo de avaliação de impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos do FCFs de que trata § 6º do art. 20 da Lei 7.827/1989;
- Abrangência territorial: Concentração geográfica dos recursos dos FCFs em municípios de alta renda e estagnados, em detrimento das áreas dinâmicas e de baixa renda. De forma geral, o TCU (Acórdão 247/2022) destaca o risco de baixa universalização dos recursos entre as unidades da federação;
- Condições de financiamento: Dificuldade de acesso ao crédito para micro e pequeno tomadores, por dificuldade em fornecer garantias e ausência de um fundo garantidor dos FCFs. O TCU (Acórdão 247/2022) aponta também para a "concessão de financiamento em desacordo com requisitos estabelecidos, sobretudo quanto aos aspectos ambientais e fundiários (Lei 7.827/1989, art. 3º, Inciso IV)". Isto, por sua vez, pode impactar no

aumento de riscos socioambiental indo na contramão do desenvolvimento sustentável da região;

- Governança e transparência: melhorias necessárias nos processos de estruturação e aprovação de planos regionais de desenvolvimento, bem como na redução de sobreposições de funções entre o MIDR e as superintendências regionais. Necessidade de fortalecimento na geração de informações e dados sobre o desenvolvimento regional ligados à PNDR.

Diante desses pontos críticos, os bancos administradores do FCFs estão envidando esforços para melhorar suas atuações de modo a se adequarem aos requisitos do arcabouço institucional da PNDR, sendo os bancos monitorados e avaliados pelo TCU (vide Acordão 809/2025).

As evidências contidas na análise do FNO vão na mesma direção das evidências identificadas na análise da carteira do Banco da Amazônia, e apontam para outros pontos críticos ligados a aspectos institucionais, governança, transparência, concessão de financiamento e abrangência territorial dos FCFs.

Finalmente, após ter caracterizado a evolução histórica-institucional das principais políticas de financiamento público da Amazônia Brasileira, com destaque para a atuação do Banco da Amazônia e do FNO, no próximo tópico serão discutidas as perspectivas sobre o financiamento da região oriundas das entrevistas semiestruturadas com especialistas do setor financeiro e da academia.

5.3 PERSPECTIVAS SOBRE O FINANCIAMENTO DA AMAZÔNIA

As entrevistas semiestruturadas contextualizam a discussão sobre as principais políticas de financiamento público na economia da Amazônia Brasileira, bem como da atuação do Banco da Amazônia. Os desafios, potencialidades e pontos chaves do financiamento da economia da Amazônia Brasileira, segundo os entrevistados, são elencados nos quadros a seguir.

BOX 1 – DESAFIOS
➢ Custo do capital e subsídios • Taxa de juros: As altas taxas de juros no Brasil (Política Monetária) tornam o capital muito caro, desestimulando o investimento privado de longo prazo em setores de risco.

Os financiamentos de longo prazo são normalmente realizados por bancos públicos devido a taxas mais baratas;

- Subsídios setoriais: A concessão de benefícios (subsídios) a setores tradicionais (como o agronegócio) se torna permanente, 'amarrando' o governo e dificultando a realocação de recursos escassos para setores como o ambiental.

➢ <u>Capacidade de absorção do financiamento climático do exterior</u>

- Custo Transacional: o acesso a bancos multilaterais e fundos verdes internacionais é custoso, burocrático e exige consultoria especializada para atender a indicadores e padrões internacionais rigorosos. Isto torna o acesso ao crédito de bancos multilaterais ou fundos externos, mesmo que disponíveis, um processo longo e complexo;
- Risco cambial: os bancos multilaterais emprestam em dólar, gerando custos de *hedge* cambial. O risco cambial é elevado para empresas que buscam capital em dólar no exterior, mas têm receitas em reais, o que se torna um grande entrave;
- Capacidade de absorção: há poucas instituições no Brasil (como Funbio, BNDES, Caixa) acreditadas para repassar recursos dos fundos climáticos multilaterais, limitando a escala de atuação no país.

➢ <u>Desafio de conhecimento e aproximação</u>

- Falta um "olhar dos financiadores" tradicionais para a realidade e riscos dos projetos locais na Amazônia. É um desafio aproximar o mundo dos grandes financiadores ("mundo da Faria Lima") à realidade dos projetos locais;
- O mercado financeiro tradicional muitas vezes não compreende o modelo de negócio da bioeconomia/sociobiodiversidade, não sabendo como precificar o açaí ou castanha, por exemplo, o que inviabiliza o crédito;
- Falta de conhecimento das questões financeiras (como *project finance*, garantias, etc.) e fundamentos de administração, por parte dos projetos locais da Amazônia.

➢ <u>Barreiras de acesso ao financiamento</u>

- Falta de garantia: os tomadores de financiamento – sobretudo os pequenos empreendedores, quilombolas e indígenas – têm vulnerabilidades em fornecer garantias para acessar ao crédito. Isto porque, muitas vezes, os territórios têm problemas fundiários ou de grilagem;
- Burocracia e documentação: as exigências dos bancos (públicos ou privados) para oferecer o financiamento – em termos burocráticos e de documentação – são muito altas.

Por outro lado, a demanda por financiamento não consegue se adequar a esses requisitos, inviabilizando, muitas vezes, o acesso ao crédito;

- Riscos e incerteza: os projetos na Amazônia costumam ter um risco muito alto e um retorno relativamente baixo, o que não é adaptável aos critérios do setor privado, que prefere projetos com riscos já mapeados (ex. *commodities*). Os projetos de sustentabilidade envolvem maiores níveis de incerteza, pois nem sempre têm um fluxo de caixa previsível e demoram mais para dar retorno. *Exempli gratia*, o mercado de crédito de carbono não é considerado maduro o suficiente para garantir receitas de longo prazo que paguem os financiamentos;
- Estruturação de projetos: os financiadores e investidores precisam de planos de negócios com retorno e garantia. O desafio é estruturar projetos bancáveis aptos a serem apresentados aos órgãos financiadores. Existe uma carência de dados e de planilhas de custo adequadas a projetos de bioeconomia, diferentemente dos mercados de *commodities*, como milho e soja;

➢ Formação de mercados de produtos sustentáveis

- Falta de Mercado: para alguns setores (como a sociobioeconomia), a falta de um mercado consolidado dificulta o financiamento;
- Reconhecimento: há uma falta de reconhecimento sobre o potencial econômico da sociobioeconomia;
- Logística e infraestrutura: existem diversos desafios logísticos e de infraestruturas na região que impactam na eficiência e na produtividade das cadeias produtivas em geral, como também da sociobiodiversidade;
- Informalidade e segurança: os segmentos da sociobioeconomia registram altos níveis de informalidade, tendo um impacto no mercado de trabalho. Os altos índices de violência na região dificultam o desenvolvimento de cadeias produtivas.

➢ *Gap* de financiamento e exclusão financeira

- *Gap* de financiamento: o setor privado tradicional (agronegócio, mineração, energia) é bem atendido pelo sistema financeiro (público e privado), mas a pequena e média empresa, em geral, os pequenos produtores rurais (ex. produção familiar) e a sociobioeconomia estão desassistidos. Existe um *gap* regional em municípios sem agências bancárias, onde o crédito é escasso;
- Financiamento tradicional: o financiamento (principalmente o nacional) ainda é muito maior para atividades que levam ao desmatamento, como a expansão da agropecuária

tradicional, principalmente a pecuária. Por conseguinte, os grandes empresários e o agronegócio (soja, gado) são os que mais conseguem financiamento (por exemplo, no Banco da Amazônia e FNO), e os bancos preferem financiar um grande empresário do que vários médios ou pequenos;

- Exclusão financeira: os critérios de acesso a crédito são excludentes para pequenos produtores, dada a falta de garantias, como título de propriedade da terra. Logo, há dificuldade em converter a oferta de crédito existente em demanda local.

➢ Matriz econômica e estrutura institucional predatória

- Dependência da trajetória: o sistema de fomento e as instituições (como o Banco da Amazônia) continuam a financiar predominantemente o agronegócio e as *commodities*, perpetuando uma trajetória de desenvolvimento "convencional". A exportação de *commodities* gera baixa receita tributária (imposto), limitando a capacidade do Estado de financiar infraestrutura e serviços públicos (ex. saúde, educação, saneamento);
- Governança e fiscalização: falhas na governança e na fiscalização permitem que o acesso a crédito possa se reverter em um aumento do desmatamento;
- Estrutura institucional: a estrutura institucional voltada à economia "predatória", historicamente hegemônica, não apoia a chamada "economia baseada em biomas".

➢ Restrições no financiamento multilateral e climático

- Volume mínimo de empréstimo: O *ticket* mínimo de empréstimo dos bancos multilaterais é muito alto para a maioria dos projetos na Amazônia ("trabalham com atacado e não com varejo");
- Requisitos técnicos: os bancos públicos e as agências de fomento estaduais da Amazônia têm dificuldades na captação internacional devido as garantias exigidas, condições de financiamento custosas, exigências burocráticas morosas, risco de cambio, entre outros.

BOX 2 – POTENCIALIDADES

➢ Economia da sociobiodiversidade, mercados locais e financiamento

- Produção familiar e extrativista: a produção familiar e extrativista, com base na diversidade e nas características do bioma, é fundamental para uma estratégia de bioeconomia na Amazônia. Ainda, a agricultura familiar garante a segurança alimentar local;

- Relação meio urbano e rural: a conexão com os mercados urbanos e locais (ex.: açaí, maniçoba, tucupi, pupunha) é um motor de desenvolvimento para a economia da sociobiodiversidade e para a produção familiar;
- Diversidade produtiva: a diversidade produtiva é o fundamento da vitalidade do ecossistema amazônico, e a racionalidade econômica tradicional se choca com a necessidade dessa diversidade;
- Racionalidade ecológica: é necessário pensar em uma "racionalidade ecológica" que se sobreponha à racionalidade econômica tradicional nos critérios de financiamento, especialmente para a bioeconomia.

➢ <u>Papel do sistema nacional de fomento (SNF) na Amazônia</u>

- Mandato Social: o mandato para as instituições do SNF é de trabalhar em prol do desenvolvimento e combater as desigualdades regionais, olhando além do retorno financeiro ('retorno' social, climático, ambiental);
- Capilaridade e conhecimento local: as instituições do SNF conhecem a região, a cultura e as pessoas locais, o que facilita a geração ativa de projetos e a aproximação com os tomadores de financiamento;
- Condições de financiamento favoráveis: as instituições do SNF conseguem operar com taxas de juros menores e prazos de carência e repagamento diferenciados, o que é fundamental para projetos na Amazônia;
- Estrutura do SNF: O SNF tem uma estrutura de governança hierarquizada e articulada (BNDES/Caixa/BB no topo, Bancos Regionais/Agências de Fomento abaixo), sendo um caso *sui generis* no mundo, que permite a chegada do financiamento na ponta.

➢ <u>Integração da sustentabilidade na atuação das instituições do SNF</u>

- Regulação: a regulação do Banco Central (PRSAC e GRSAC) impõe um *driver* regulatório de sustentabilidade para todo o sistema financeiro, inclusive para o SNF;
- Estratégia: o tema da sustentabilidade é uma agenda transversal e integrada no sistema BNDES, enquanto o Banco da Amazônia e Banpará estão avançando nesse sentido;
- Projetos: a seguir, são elencadas algumas iniciativas de instituições do SNF em prol da sustentabilidade na Amazônia:
  - O BNDES gerencia o Fundo Amazônia (maior fundo REED do mundo), que atua com recursos não reembolsáveis (doação) em projetos de produção sustentável, fiscalização e ordenamento territorial, tendo as organizações do Terceiro Setor como intermediárias para capilarizar o recurso;

- O BNDES lança o Arco da Restauração (dentro do Fundo Amazônia) para transformar o "Arco do Desmatamento" em áreas de reflorestamento e floresta de valor econômico, com potencial de atrair novos recursos;
- O Banco da Amazônia adota uma estratégia de portfólio que segue o Planejamento da SUDAM (FNO), garantindo que 51% do volume aplicado vá para micro e pequenos portes;
- O Banco da Amazônia captou 80 milhões de euros da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) para a bioeconomia (AmaBio), o que é um feito não trivial e uma forma de diversificar o *funding*;
- O Banpará lançou linhas com *spread* negativo (juros subsidiados pelo banco) para a bioeconomia (ambiental e social), como o Microcrédito Banparabio focado em povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

➢ <u>Instrumentos de financiamento para a sustentabilidade na Amazônia</u>

- Fundos Garantidores: a criação de fundos garantidores para municípios e para a bioeconomia, é sugerida para superar a barreira da falta de garantias dos pequenos e médios produtores, bem como das prefeituras;
- Financiamento alternativo: a necessidade de um financiamento alternativo e não reembolsável (a fundo perdido), como filantropia e fundos geridos por associações, é vista como solução para a sociobiodiversidade, já que os instrumentos financeiros tradicionais (bancos, seguros) não funcionam na Amazônia para esse público. Nesse sentido, o papel das ONGs, Universidades, Sindicatos e Associações na intermediação e articulação de propostas é crucial para o acesso a estes fundos (ex. Fundo Amazônia);
- Instrumentos financeiros subsidiados: os bancos regionais como Banco da Amazônia e Banpará oferecem crédito de longo prazo e com longas carências, necessário para projetos florestais, ao contrário do setor privado. Nesse sentido, oferecem linhas de financiamento mais favoráveis (taxas menores, prazos estendidos) para projetos com indicadores de sustentabilidade;
- Catalização de financiamento: O uso de recurso não reembolsável (doação/ *grants*) é visto como uma alavanca para o crédito e um mecanismo clássico para financiar novos e emergentes setores, estruturando o empreendimento para tomar crédito futuro. Também, o *Blended Finance* é considerado uma boa opção para a Amazônia, mesclando custos e fontes diversas (público-privadas) para chegar a um custo adequado de financiamento.

➢ Cadeia de financiamento

- Bancos públicos com capilaridade nacional: os bancos públicos têm a capacidade de se aproximar de projetos em regiões afastadas dos centros urbanos devido à sua vasta presença e operação de linhas de políticas públicas (ex. Pronaf, Minha Casa Minha Vida);
- Bancos multilaterais de desenvolvimento: são o ator mais adequado para financiamento volumoso de infraestrutura, como por exemplo:
  - Melhoria de rodovias e uso de cabotagem;
  - Ampliação da geração de energia solar em comunidades;
  - Conexão de sistemas isolados de distribuição de energia.
- Terceiro Setor: as instituições do terceiro setor, e em especial a filantropia podem desenvolver diversos papeis para alavancar financiamento na Amazônia, a saber:
  - Identificação e preparação de projetos: útil para identificar demandas, trabalhar na ponta, prestar assistência técnica e preparar projetos (estudos de viabilidade) para financiamento;
  - Articulação e coordenação: atua como elo de conexão entre diferentes atores (bancos, fundos, setor privado e projetos);
  - Mitigação de risco (*De-risking*): Pode atuar com capital a fundo perdido (doação) para fornecer garantias ou aceitar as primeiras perdas de um projeto, mitigando o risco para outros financiadores;
  - Apoio a políticas públicas: Promove articulação para discutir políticas públicas e aprimorar o financiamento.

BOX 3 – PONTOS CHAVE

➢ Elementos estratégicos

- Problema do financiamento: o problema do financiamento é a falta de acesso ao dinheiro, não a falta de dinheiro em si, que é sempre abundante;
- Financiamento sustentável: a solução para o financiamento sustentável é vista como política e estrutural, exigindo uma mudança na lógica geral do sistema;
- Desenvolver modelos de financiamento aderentes à sociobiodiversidade: é necessário conceber e estudar mecanismos e instrumentos de financiamento aptos às características dos mercados da sociobioeconomia;

- Foco no desenvolvimento da demanda: é crucial focar em estruturar a demanda por projetos, através de assistência técnica e capacitação dos produtores para que os recursos disponíveis sejam, de fato, utilizados;
- Ações prioritárias: o primeiro e principal fator para o desenvolvimento sustentável é zerar o desmatamento, a degradação e o fogo. Logo, o financiamento não deve ir para atividades que levam ao desmatamento. Outras ações prioritárias remetem à criação de um grande projeto de restauração ecológica, o fomento de uma nova sociobioeconomia da floresta em pé e valorização do conhecimento dos povos originários;
- Financiamento multisetorial: se deveria financiar projetos com os seguintes focos:
  - Sistemas agroflorestais;
  - Sociobioeconomia da floresta em pé (ex. bioindustrialização, restauração florestal);
  - Transição de uma agropecuária convencional, para uma agropecuária regenerativa;
  - Infraestrutura e serviços públicos para as cidades, condizentes com as especificidades da região tropical.
- Articulação e coordenação: é necessária uma coordenação de esforços e uma harmonização de políticas públicas, bem como entre os bancos de fomento (BNDES, Banco da Amazônia, Banpará), para que as ações não sejam isoladas e ganhem escala;
- Transição de escala: o apoio para a economia da Amazônia precisa ir além da subsistência, buscando a intensificação da renda e a escalabilidade dos projetos de sociobioeconomia, promovendo a organização do setor produtivo local, dentro dos limiares socioecológicos;
- Visão de longo prazo e local: a solução para o desenvolvimento da Amazônia não deve ser *eurocêntrica* ou seguir uma lógica *colonialista interna*, mas sim baseada em um plano estratégico subnacional que priorize o adensamento da inteligência local, o desenvolvimento de novos produtos (ex. bioeconomia) e a solução de gargalos (ex. logísticos).

➢ <u>Ações para melhoria do financiamento da economia da Amazônia Brasileira</u>

- Mecanismos financeiros inovadores: pensar o financiamento não apenas como dívida, mas também como capital de risco (*equity*), especialmente no início dos empreendimentos. Usar instrumentos como *blended finance* ou debêntures conversíveis para compartilhar o risco e o ganho em projetos de inovação/sustentabilidade, ao invés de apenas subsídios;

- Fundos Garantidores: a criação de fundos garantidores para municípios e para a bioeconomia, é sugerida para superar a barreira da falta de garantias dos pequenos e médios produtores, bem como das prefeituras;
- Assistência técnica: a concessão de empréstimo por parte dos bancos (ex. instituições do SNF) deve ser acompanhada de assistência técnica (jurídica, contábil, de formalização e administração de negócios) para o desenvolvimento institucional dos tomadores de crédito (ex. pequenos produtores, agricultura familiar, comunidades indígenas);
- Cadeia de financiamento coordenada: é fundamental que todos os financiadores (multilateral, desenvolvimento, comercial, filantrópico, etc.) trabalhem de forma conjunta e coordenada. Cada ator deve ser utilizado estrategicamente de acordo com sua capacidade e o perfil da demanda (ex.: filantropia para *de-risking* e articulação; bancos de desenvolvimento para capilaridade; bancos multilaterais para infraestrutura);
- Política de Estado: As iniciativas e políticas públicas do Governo Federal (ex. Fundo Amazônia, Fundo Clima, *Eco Invest Brasil*) devem ser vistas como política de Estado e não de Governo, para evitar o risco de descontinuidade;
- SNF e políticas públicas: monitorar a atuação das instituições do SNF e, em especial do uso dos fundos constitucionais, para que sejam aderentes às prioridades das políticas públicas. Ainda, fortalecer os processos de avaliação de crédito, seguindo também critérios socioambientais, bem como inovar para identificar soluções viáveis para financiar projetos de sustentabilidade em maior escala;
- Uso estratégico do capital filantrópico: o capital filantrópico (pequeno em volume) deve ser usado estrategicamente para potencializar grandes volumes de recursos não reembolsáveis (ex. usar R$100 mil para mobilizar R$1 milhão);
- Alocação de capital privado: é fundamental criar incentivos para que o capital privado comercial também seja presente na Amazônia, devido ao alto volume de demanda existente.

A análise das entrevistas demonstra que os desafios do financiamento da economia da Amazônia brasileira estão profundamente associados tanto a fatores estruturais do sistema financeiro nacional quanto às especificidades socioeconômicas e institucionais da própria região. Entre os principais obstáculos, destacam-se o elevado custo do capital no Brasil, as dificuldades de acesso a recursos internacionais, a falta de garantias e a elevada burocracia para

obtenção de crédito, além da baixa capacidade de estruturação de projetos bancáveis na sociobioeconomia. Soma-se a isso a persistência de uma trajetória institucional e econômica orientada para atividades tradicionais, como o agronegócio e a produção de *commodities*, o que contribui para a exclusão financeira de pequenos produtores, comunidades tradicionais e iniciativas ligadas à bioeconomia. Esse conjunto de fatores resulta em um cenário no qual o problema central não é a escassez de recursos financeiros, mas as barreiras institucionais e operacionais que impedem que o financiamento existente alcance os projetos e atores locais.

Por outro lado, os resultados também revelam potencialidades para o desenvolvimento de um modelo de financiamento mais alinhado à sustentabilidade e às especificidades da Amazônia. Nesse sentido, destacam-se o papel estratégico do Sistema Nacional de Fomento, especialmente dos bancos públicos e regionais, a importância da sociobiodiversidade e da produção familiar como base para uma bioeconomia da floresta em pé, e a crescente incorporação de critérios socioambientais nas políticas e instrumentos financeiros. As entrevistas indicam ainda que o avanço dessa agenda depende da construção de novos mecanismos financeiros — como *blended finance*, fundos garantidores e uso estratégico de recursos filantrópicos — aliados a maior assistência técnica, coordenação entre instituições e uma visão de longo prazo baseada no fortalecimento das capacidades locais. Dessa forma, o financiamento da Amazônia exige uma transformação estrutural na lógica de distribuição dos recursos, orientada por uma racionalidade ecológica e por políticas de Estado capazes de promover o desenvolvimento sustentável.

6 DISCUSSÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

As evidências coletadas mostram que o Banco da Amazônia é uma instituição crucial para o desenvolvimento sustentável da região Amazônica. Historicamente, esta instituição acompanhou as diversas dinâmicas econômicas, sendo primeiro um banco ‘monosetorial’ que apoiaria o setor da borracha devido, tanto à uma demanda bélica externa, quanto a um *lock-in* local em não conceber alternativas possíveis de desenvolvimento, a não ser a borracha. Em seguida, o governo brasileiro se propôs a transformar o banco em prol da ‘diversificação’ da matriz econômica, com sucesso restrito. Com o advento do regime militar, o Banco passou por outra metamorfose, sendo agora braço operativo do planejamento federal na região, com o intuito de integrar a Amazônia no eixo nacional, por questões de soberania nacional, de fixação do homem na terra e crescimento econômico regional. O retorno da democracia a partir dos anos 1980 abriu um novo ciclo econômico para a região, no qual o Banco da Amazônia passa

a atuar como braço financeiro de política pública, com maior enfoque regionalista e a tímida inclusão de temáticas sustentáveis. A maior 'inovação' institucional desta fase foi a gestão do FNO, ligada à PNDR, tornando o banco um elo fundamental na redução das desigualdades regionais e na promoção do desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, a partir dos anos 2000 a economia da região vivencia o boom das *commodities* (agrícolas, energéticas e minerarias), atendendo o mercado interno e externo, bem como contribuindo para o equilíbrio das dinâmicas macroeconômicas brasileiras. Entretanto, as atividades produtivas ligadas às *commodities* pressionam as estruturas socioecológicas locais, como também influenciam as instituições regionais. Os dados da carteira de projetos financiados pelo Banco da Amazônia entre 2003 e 2024 mostram que o banco orienta majoritariamente seus recursos financeiros para a soja e a pecuária bovina, seguindo assim o ciclo de *commodities*. Em menor escala, no entanto, a instituição desenvolve ações de sustentabilidade por meio de iniciativas internas (ex. planejamento estratégico, projetos sustentáveis, mudança da marca, produtos financeiros sustentáveis, entre outros) e de fomento a setores de base sustentável (ex. bioeconomia, agricultura familiar, etc.).

As evidências históricas-institucionais, a composição da carteira financiada pelo Banco da Amazônia e as perspectivas dos especialistas, confirmam a hipótese principal desta tese, isto é, o Banco da Amazônia inicia um processo de transformação gradual para adotar estratégias e ações em bases sustentáveis. Entretanto, o banco financia majoritariamente setores que expandem a fronteira tropical de recursos (soja e pecuária bovina), sendo este o resultado de uma herança histórico-institucional das políticas de financiamento público da Amazônia Brasileira. Isso se traduz em um problema redistributivo e teleológico, uma vez que o *funding* principal deste banco público é o FNO atrelado à PNDR, cuja "missão" consiste na redução das disparidades regionais e inter-regionais e na promoção do desenvolvimento sustentável.

As hipóteses auxiliares (hp) também são confirmadas, pois o Banco da Amazônia é (hp i) o braço operativo do planejamento regional da Amazônia Brasileira que, historicamente, segue um caminho histórico exógeno às especificidades regionais, mas que introduziu recentemente elementos de sustentabilidade. Em seguida, as evidencias também confirmam a segunda hipótese auxiliar (hp ii) sobre o financiamento de projetos do Banco da Amazônia, que é destinado majoritariamente às atividades que expandem a fronteira tropical de recursos com condições de financiamento favoráveis, comparadas àquelas de mercado. Em seguida, não há ainda (hp iii) soluções institucionais consistentes para fomentar e viabilizar o financiamento em bases sustentáveis na Amazônia Brasileira de forma estruturante e duradoura, dada a ênfase nas *commodities*. Iniciativas de outras instituições financeiras são pontuais e não sistêmicas, não

contribuindo de forma consistente para expandir práticas sustentáveis na região. Esta tese propôs desenvolver um referencial teórico interdisciplinar (perspectiva polanyiana e abordagem pós-keynesiana) capaz de (hp iv) englobar a temática socioecológica no debate sobre financiamento do desenvolvimento, e em especial, para os bancos públicos.

A confirmação das hipóteses cumpre, ao mesmo tempo, com os objetivos (geral e específicos) declarados, com destaque para o objetivo geral de "caracterizar e explicitar a adoção de elementos de sustentabilidade no Banco da Amazônia no horizonte temporal de 2003 a 2024 dentro da evolução histórica-institucional das políticas de financiamento público da região, a partir do século XX até o início do século XXI".

Em específico, convém trazer para o debate uma leitura teórica interpretativa dos resultados seguindo duas perguntas balizadoras: i) Quais as características teóricas em prol do desenvolvimento sustentável identificadas na atuação do Banco da Amazônia? ii) Por que o Banco da Amazônia financia majoritariamente *commodities* agrícolas, do que iniciativas de sustentabilidade?

Quanto à primeira pergunta, os esforços epistemológicos desta tese apontam para diversos aspectos. O Banco da Amazônia assume um papel redistributivo *a la* Polanyi (1977; 2001), sendo o braço financeiro (Feil; Feijó, 2021) da PNDR, ao gerir o FNO. Na perspectiva da PSK, o banco público amazônico é um instrumento que viabiliza a "socialização dos investimentos" (Davis, 1992) como instituição pública que redistribui recursos financeiros oriundos de impostos. Ainda, em consonância com a perspectiva polanyiana que reconhece o papel crucial do Estado nas dinâmicas da economia (Polanyi, 2001; 1977), o banco público é uma organização de Estado que opera em prol do desenvolvimento. Nesta perspectiva, o banco desenvolve, principalmente, a função de *funding*, na concepção de funcionalidade (Studart, 1995-1996, *In* Paula, 2014) do sistema financeiro, pois atende, majoritariamente, as atividades produtivas, com financiamento de médio e longo prazos. O financiamento é operacionalizado em condições (taxa de juros e maturidades) mais favoráveis que as de mercado, definidas por lei: o crédito é subsidiado. Isto é, na perspectiva de Polanyi (1977), ocorre um uso da moeda como "meio de troca" dentro de um contexto institucional propício ao bem-estar da comunidade, não caracterizando acumulação, mas redistribuição de riqueza.

No que tange ao aspecto teleológico, as evidências apontam para uma desarmonia quanto à finalidade do financiamento, voltado, majoritariamente, para a expansão da fronteira tropical de recursos (soja e pecuária bovina), deixando à margem os aspectos socioecológicos. No entendimento polanyiano de economia, significa que o banco atua principalmente na

dimensão ‘formal’, e menos, naquela ‘substantiva’, que reconhece a interação instituída da economia no seu meio social e ambiental.

Em síntese, o Banco da Amazônia é braço financeiro de política pública, que exerce sua função de *funding* e de ‘socialização do investimento’; a finalidade do financiamento é voltada principalmente para atividades produtivas que pressionam a fronteira agrícola, dando uma baixa contribuição ao desenvolvimento sustentável da região. Isto, gera uma ‘disfunção’ do papel redistributivo do banco público, que deveria ser estrategicamente voltado para fins de políticas públicas e não de mercado. Na perspectiva de Mazzucato e Penna (2016), o banco público não operaria, majoritariamente, por missões voltadas à sustentabilidade.

Como corolário a isto, há indícios sobre o fato de o Banco da Amazônia estar vivenciando um momento de “*mission drift*” (Scherrer, 2025; p.616), entendido como atuar fora do mandato original, contrariando a sua missão institucional de contribuir para a redução das desigualdades regionais e a promoção do desenvolvimento sustentável (PNDR), e reforçando o caminho concentrador de renda e ambientalmente degradante das *commodities* agrícolas.

Mas, por que este banco público financia majoritariamente *commodities* agrícolas do que iniciativas de sustentabilidade? Sem esgotar o tema, podemos trilhar alguns caminhos de resposta.

A região amazônica brasileira ingressa nos eixos de desenvolvimento do país a partir de 1930 e, com maior força, dos anos 40 em diante (Diniz, 2017; Fernandes, 2011; Silva; Ravena, 2015). Entre as décadas de 30 e 80 do século XX ocorre no Brasil um ‘ciclo amplo desenvolvimentista’ (Fernandes, 2011; Bielschowsky, 2012; Bresser-Pereira, 2010; 2019). O Estado liderava na atuação econômica, sendo o desenvolvimentismo definido como: “*as a set of political ideas and economic strategies that drove Brazil’s rapid industrialization and underpinned the coalition of social classes identified with national development*” (Bresser-Pereira, 2019; p.36). É possível caracterizar, com base em Erber (2009), o desenvolvimentismo como “convenção”. O **“**V1” desta convenção[63] é associado ao estruturalismo e ao keynesianismo. Durante esse período, a Amazônia viveu o desafio de conciliar o projeto nacional-desenvolvimentista com as especificidades regionais, principalmente durante as décadas de 40 e 50, pois ao longo da ditatura militar esta conciliação se frustrou (Fernandes, 2011). A partir de 1979 até 2008 há um ressurgimento do liberalismo – agora nomeado de neoliberalismo – no mundo e no Brasil (Bresser-Pereira, 2019; Bielschowsky, 2012), após ter tido um colapso no início do século XX, como é descrito por Polanyi (2001). O Brasil então,

[63] Como apresentado no Capítulo 3 desta tese, o V1 se refere ao conjunto epistemológico da convenção.

adotou uma agenda de problemas e soluções de cunho neoliberal (Bresser-Pereira, 2019; Bielschowsky, 2012); isto é, implantou uma 'convenção neoliberal'. O 'V1' desta convenção é ligada à 'ortodoxia convencional' (Bresser-Pereira, 2010), ou seja, as teorias neoclássicas. Por sua vez, há também um ressurgimento, a partir do início do século XXI, da 'convenção desenvolvimentista' cuja expressão epistemológica é o 'novo-desenvolvimentismo' (Bresser-Pereira, 2010; 2019; 2022). Desta forma, no Brasil e, em específico na Amazônia, convivem políticas de desenvolvimento oriundas de convenções concorrentes – neoliberal e desenvolvimentista – como descrito por Erber (2012) e Paula *et al*. (2026). Isto é, se vive um momento 'desarmônico'.

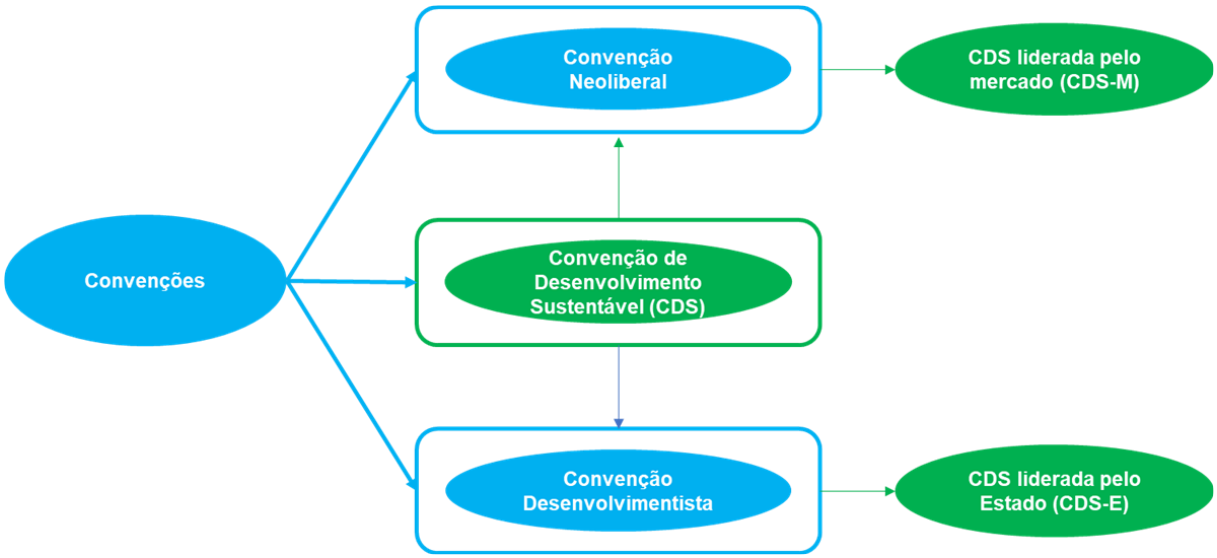
Por outro lado, na Amazônia, há um amplo debate sobre paradigmas de desenvolvimento, conforme apontado pela literatura do NAEA e, em específico, pelo Professor Francisco de Assis Costa. Este autor delineia dois paradigmas tecnológicos que caracterizam a economia da região amazônica (Monteiro, 2025), com base no entendimento neoschumpeteriano de paradigmas e trajetórias tecnológicas (Dosi, 1982; Costa, 2009). O primeiro é o "paradigma agropecuário" no qual a natureza é enxergada como matéria prima intercambiável, substituível e descartável. Na ótica de Polanyi (2001), seria tratar a natureza como mercadoria dentro da economia de mercado capitalista. Este paradigma tecnológico é o dominante na região e também, em termos financeiros, possui maior acesso ao crédito (Costa, 2009; 2021). Por outro lado, há outro paradigma tecnológico presente na região que Costa (2009; 2020) chama de "paradigma extrativista ou camponês". Este paradigma faz uso da natureza de forma a manter sua capacidade de regeneração, ou seja, preza pela manutenção da natureza (Costa, 2009). Sob a perspectiva de Polanyi (1977), este entendimento de natureza condiz com a definição de 'economia substantiva' (Polanyi, 1977). Historicamente é um paradigma presente desde meiados do século XVIII (Costa, 2020), mas que, ainda hoje, tem sido dominado pelo 'paradigma agropecuário' e, com maior força, ao longo do processo histórico de brasilianização e internacionalização da Amazonia, dos meados do século XX e início de XXI.

Neste contexto, é relevante trazer a convenção de desenvolvimento sustentável para dentro do debate brasileiro sobre as convenções presentes no país, e como isso se reflete na região amazônica nas suas instituições, a exemplo do Banco da Amazônia, e paradigmas tecnológicos.

Convém se perguntar: qual é a relação entre as convenções neoliberal e desenvolvimentista com a CDS? A partir do entendimento teórico sobre as convenções abordado no capitulo 3 é possível fornecer uma classificação dessas convenções (Figura 24).

Cabe destacar que esta classificação é inicial, e propedêutica a este debate, e não procura esgotar a discussão sobre desenvolvimento sustentável e convenções. Não exclui, por sinal, entendimentos alternativos que podem ir além da questão dicotômica da relação Estado/Mercado, concebida tanto pelo ideário neoliberal, quanto por aquele desenvolvimentista.

Figura 24 – Classificação de convenções de desenvolvimento



Fonte: elaboração própria com base em Erber (2012; 2009), Vinha (2000; 2001) e Vinha *et al*. (2018).

Assim, tanto a convenção neoliberal quanto aquela desenvolvimentista no século XXI, são influenciadas pela convenção de desenvolvimento sustentável, que adiciona na hierarquia de problemas e soluções, as temáticas socioecológicas. Além do *status quo*, isto é, o fato de ter posições que, em ambas as convenções, não consideram aspectos ambientais e sociais, há uma transformação em andamento nas duas convenções que engloba a sustentabilidade.

As temáticas da CDS são apropriadas pela convenção neoliberal (CDS liderada pelo mercado – CDS-M), onde as soluções de mercado são a *via mestra* para abordar problemas ambientais e sociais. Seu núcleo epistêmico (V1) se fundamenta na economia neoclássica (Erber, 2012). Sob outro prisma, esta convenção apoia o "Consenso de Washington" (Erber, 2011; Modenesi, 2014; Williamson, 2000) e sua evolução atual que é o "Consenso de Wall-Street" (Gabor, 2021; Gabor; Braun, 2025). Por exemplo, soluções como aquelas de mercado de crédito de carbono, responsabilidade social empresarial (RSE), *Environment, Social and Governance* (ESG) e *Impact Investing* são consideradas por si só, soluções aptas para lidar com desafios de sustentabilidade. Esta discussão leva em conta, um papel ativo do setor privado empresarial e financeiro, capaz de contribuir na luta contra as mudanças do clima, perda de biodiversidade e melhoria da sociedade. O papel do Estado nesta convenção é mínimo (Bresser-

Pereira, 2010; 2019; 2022) e, em termos financeiros, se caracteriza como “de-risking” (Gabor; Braun, 2025). Isto é, o financiamento do desenvolvimento sustentável recai no setor privado, que precisa de uma ação estatal somente para reduzir o risco dos investimentos. O Estado, então, se coloca como entidade voltada para a atração de capital privado em setores da economia (ex. infraestrutura e indústria), por meio de ações de mitigação do risco em âmbito fiscal, regulatório e monetário. *Exempli gratia*, um banco público desenvolve sua função “de-risking”, se apoia e viabiliza soluções de mercado voltadas aos problemas socioecológicos.

Por sua vez, a CDS é também englobada pela convenção desenvolvimentista (CDS liderada pelo Estado – CDS-E). A hierarquia de problemas e soluções de sustentabilidade encontram no Estado um caminho de relevância. Seu núcleo epistêmico (V1) recai sobre o entendimento heterodoxo, principalmente a abordagem pós-keynesiana (Erber, 2012) e estruturalista (Bresser-Pereira, 2010; 2019). Nesta convenção, aponta-se o Estado como protagonista na indução do desenvolvimento sustentável, um “Estado desenvolvimentista” (Evans, 2010; Bresser-Pereira, 2010, 2019, 2022) capaz de orientar e moldar caminhos de desenvolvimento, englobando a questão ambiental (Bresser-Pereira, 2019). Ainda, este Estado se baseia em bases democráticas e valoriza o papel da política e o diálogo com a sociedade e o mercado (Evans, 2010). Assim, o Estado pode atuar de diversas formas, por meio de regulação, políticas públicas, investimento direto, empresas públicas ou mistas, bancos públicos, etc. Em termos financeiros, a ‘socialização do investimento’ (Davis, 1992) é um conceito crucial, na qual diversos atores públicos lideram a sustentação do investimento total (público e privado) e atores como os bancos públicos moldam e orientam mercados. Nessa linha de argumentação, Feijo *et al*. (2023) salientam que, para alcancar uma transição sustentavel da economia é de responsabilidade do Estado agir de forma intencional:

> *(...) changing the structure and functioning of markets through comprehensive planning that incorporates sustainability into all government programs. (...) a new Sustainable Development Convention is necessary to bring about structural change and maintain a policy of full employment, as well as the need for economic planning to undertake the transformations required to address the climate crisis (Feijo et al., 2023; p. 850).*

Planejamento e financiamento do Estado são destacados pelas autoras como fundamentais na transição para a sustentabilidade. O planejamento pavimenta um caminho capaz de lidar com a incerteza e também fornece um proposito, aquele do desenvolvimento sustentável. Atrelado a isto, o financiamento, por sua vez, considera relevante as políticas fiscais (ex. orçamento de capital – *capital budget*) e monetárias, bem como a atuação de bancos públicos, em especial bancos de desenvolvimento como braços financeiros de políticas públicas. A CDS, então, abre um novo espaço para redefinir as relações entre Estado e Mercado,

exigindo uma nova governança apta para proporcionar uma transformação rumo ao desenvolvimento sustentável.

Como se reflete esse entendimento de CDS liderada pelo mercado e pelo Estado na Amazônia e suas instituições, levando em conta os paradigmas tecnológicos presentes na região?

Tendo um enfoque no período entre 2003 e 2024 – objeto desta tese – é possível interpretar com base nas evidências (Capítulo 4 e 5) e à luz da teoria (Capítulo 3), que a convenção dominante na região amazônica é a CDS liderada pelo mercado (CDS-M). Nesta convenção se prioriza a exploração intensiva de recursos naturais, ou seja, se apoia o "paradigma agropecuário" (Costa, 2009, 2020), sendo este exógeno às características da região. Nesta convenção, o papel do Estado é configurado como de "de-risking" (Gabor; Braun, 2025): a solução do problema de alocação de recursos financeiros advém do setor privado onde, o Estado, só teria um papel de minimização de riscos para atrair e apoiar o capital privado. No caso do Banco da Amazonia, isto se manifesta no financiamento da carteira de projetos voltados majoritariamente para as *commodities* agrícolas (pecuária bovina e soja). Sob uma perspectiva estratégica, o Banco da Amazônia, orienta seu negócio em direção ao ciclo das *commodities* agrícolas e, menos, na aderência com a política pública (ex. PNDR).

Ao mesmo tempo, as evidências apontam que o Banco da Amazônia também adota a CDS liderada pelo Estado (CDS-E). Na região, como explicitado nos capítulos 4 e 5 desta tese, há diversas iniciativas em andamento, oriundas da ação do Estado, que possuem teor de sustentabilidade. Neste contexto, também o Banco da Amazônia participa destas iniciativas por meio de um processo gradual de transformação estratégica e operativa, bem como investindo na bioeconomia, por exemplo. Além disso, há o esforço de implementação – por parte do banco público – da PNDR voltada à redução de disparidades regionais e inter-regionais e promoção do desenvolvimento sustentável. Sob égide da CDS-E, o Banco da Amazônia estaria participando da ação do Estado na economia – que Gabor e Braun (2025) definem como "Grande Estado Verde" – voltada para o financiamento de setores sustentáveis. Em termos de paradigmas tecnológicos, o banco público estaria também financiando o "paradigma extrativista" (Costa, 2009; 2020), apoiando especificidades endógenas da região.

Em suma, o Banco da Amazônia, vive um momento de "desarmonia" pois, por um lado, adota a CDS-E de forma gradual e, por outro, adere com maior força a CDS-M. Esta desarmonia aponta para a necessidade de iniciar um debate sobre a identificação de novas formas de relação entre Estado e Mercado, considerando aspectos de sustentabilidade. Neste debate, é interessante destacar um outro ponto de reflexão para futuros estudos. Por que há esta

desarmonia? Um caminho a ser trilhado é o do aspecto político. Como vimos no capítulo teórico (Capítulo 3), a força de uma convenção é também oriunda do poder político e econômico (Erber, 2012; Modenesi, 2014). Grupos de interesse podem ter maior influência no processo de tomada de decisão do que outros. Estudos relevantes, nesse sentido, são de Pompeia (2020; 2022; 2023), nos quais analisa em profundidade as características e estratégias do agronegócio. Este setor, de acordo com o autor, estabeleceu uma forma estruturada de representação de interesses na esfera política, sobretudo no Congresso Nacional, constituída por alianças público-privadas que operam de maneira sistemática, intersetorial e institucionalizada. Desse modo, a bancada ruralista detém uma longa tradição como grupo de pressão (*lobby*) antiambientalista, pró-agropecuária e minerário no Brasil. Por meio dessa frente, o setor exerce influência em questões políticas amplas e, especificamente, sobre as agendas fundiária, ambiental e indígena. A contribuição de Marois (2022) sobre a propriedade pública dos bancos se mostra útil, neste debate. O autor argumenta que o fato de um banco ser de propriedade pública não determina, por si só, suas dinâmicas; elas são moldadas por forças sociais que se desenvolvem ao longo do tempo. Assim, para explicar de forma mais consistente o fenômeno empírico, é essencial considerar também o contexto histórico-institucional que influencia a atuação de um banco público.

Este debate nos remete ao tema da *path dependency*. Na perspectiva polanyiana, qualquer instituição é moldada pelo contexto histórico-social no qual atua. Historicamente, a região amazônica experimentou políticas econômicas exógenas à região com um viés de concepção e atuação 'de fora para dentro'. Isto é, as características e especificidades econômicas e socioecológicas da região foram, na sua maioria, deixadas à margem da discussão. Para isto acontecer, diversas instituições atuaram de acordo com esta concepção exógena, sem estar em harmonia com as peculiaridades amazônicas[64]. A atuação do Banco da Amazônia no período de 2003 e 2024 confirma o fato de que esta instituição foi utilizada, nas suas diversas funções históricas, para implementar principalmente políticas econômicas de teor exógeno à região. Os dados entre 2003 e 2024 indicam que esta tendência ainda está viva, pois a instituição segue financiando, majoritariamente, a produção de *commodities* agrícolas, mesmo

[64] Consultar Fernandes (2011) para o debate sobre a questão regional amazônica, onde nos anos 40 e 50 havia um conjunto de pensadores amazônicos que propuseram esta 'harmonização' entre o projeto nacional-desenvolvimentista e as características regionais amazônidas.

diante dos eventos conjunturais apontarem na direção do colapso ambiental. Podemos dizer que o banco se encontra numa situação de *lock-in*, seguindo a *path dependency* presente na região.[65]

Em termos financeiros, há outro aspecto a ser destacado para entender o comportamento do Banco da Amazônia no financiamento do ciclo das *commodities* agrícolas. Este aspecto orbita em torno do conceito de preferência pela liquidez dos bancos na tomada de decisão perante a incerteza. Isto é, financiar setores maduros (ex. soja e pecuária bovina), com fluxos de caixa previsíveis e garantias (menor grau de incerteza) faz com que a preferência pela liquidez do banco diminua, expandindo assim o fluxo de financiamento. Por outro lado, financiar setores ainda não maduros, a exemplo da bioeconomia, que não fornecem garantias dada a instabilidade dos fluxos de caixa, faz com que o nível de incerteza percebido pelo banco seja maior, aumentando sua preferência pela liquidez. Isto gera uma 'restrição' ao financiamento de projetos sustentáveis. Entretanto, o papel do banco público (vide Capítulo 3) deveria ser justamente aquele de entrar em novos mercados e atuar em nichos nos quais o setor privado não entraria, justamente pelos altos níveis de incerteza. Por ser o Banco da Amazônia braço financeiro da política pública, seria a instituição adequada para lidar com a incerteza e assumir condições menos favoráveis de financiamento. No entanto, as evidências empíricas apontam que o Banco da Amazônia vivencia o limite endógeno de oferta de financiamento (Paula *et al.*, 2023) devido à incerteza, mesmo sendo ele um banco público.

Dado esse cenário, como é possível trilhar um caminho de transformação do Banco da Amazônia e das políticas de financiamento público da região rumo à sustentabilidade? Mesmo considerando que as soluções são locais (*contexto specific*), sugere-se alguns pontos para reflexão.

O primeiro diz respeito à "diversificação econômica da região" apoiada nas características e especificidades socioecológicas amazônicas, que pode ocorrer de forma relacionada e não relacionada (Boshma, 2021), precisando ser ampla e multisetorial, isto é, ser concebida em função da economia como um todo dentro dos limiares socioecológicos. A primeira trata de desenvolver novas atividades relacionadas às atividades existentes, pois estas fornecem capacidades sobre as quais é possível construir e atrair recursos (Boschma, 2021). Trata-se, por exemplo, de fortalecer *clusters* produtivos regionais existentes através da inovação, visando aumentar a produtividade e a competitividade. Por outro lado, segundo Boschma (2021), a diversificação não relacionada, que é a criação de novas atividades não

[65] *Lock-in* ou aprisionamento refere-se a uma situação em que um determinado caminho tecnológico, institucional ou econômico se consolida de tal forma que torna extremamente difícil ou custoso revertê-lo, mesmo que existam alternativas melhores.

relacionadas às atividades disponíveis, requer uma transformação completa das capacidades existentes, que vem acompanhada de altos custos e riscos de insucesso, logo, mais difícil de implementar. Outro aspecto relevante diz respeito à "complexidade econômica" rumo à sustentabilidade. Tanto na escolha da diversificação relacionada, quanto na não relacionada, pressupõe-se que os novos produtos e serviços gerados precisarão ser complexos, isto é, sofisticados (Hidalgo; Hausmann, 2009; Hidalgo, 2023), a fim de gerar valor adicionado e desenvolver a economia. Este tipo de debate poderia ser útil para identificar quais potencialidades locais precisam ser fortalecidas na região (ex. agropecuária regenerativa, bioeconomia, infraestruturas sustentáveis) e quais os setores que estão em declínio ou que precisam ser transformados de forma radical (ex. soja, pecuária bovina, mineração). O sistema financeiro em geral, e em específico o público, é fundamental nisso, pois poderá ou não apoiar setores estratégicos, diante da necessidade diversificação econômica, em função de maiores ou menores níveis de incerteza.

O segundo ponto de reflexão é relativo ao que é possível chamar de 'cadeia de financiamento sob incerteza'. Existe uma demanda por financiamento que agrega diversos níveis de incerteza, do maior ao menor. Para atender esta demanda, é necessário ter uma heterogeneidade de atores financeiros (públicos, privados e da sociedade civil), cada um atuando de acordo com seus papéis, capacidades e condições de financiamento. Quando a incerteza for maior, atuariam atores financeiros mais propensos a lidar com a incerteza (ex. FINEP, bancos públicos, bancos multilaterais, filantropia, *venture capital*), utilizando instrumentos financeiros como subvenção econômica (não-reembolsável), financiamento concessional, capital de risco, etc. Na medida em que a incerteza diminui, tanto pela maturidade dos setores, quanto pela capacidade de fornecer garantias, os atores financeiros que poderão atuar serão aqueles com comportamento mais 'defensivo' perante à incerteza (ex. bancos privados, fundos de investimento). Os instrumentos financeiros que podem ser oferecidos serão, créditos, títulos de dívida e outros instrumentos financeiros mais sofisticados. Em suma, é necessário repensar os papeis e as capacidades das instituições financeiras que atuam majoritariamente na Amazônia para encontrar sua definição estratégica na 'cadeia de financiamento sob incerteza' em prol do desenvolvimento sustentável.

Entrando no terceiro ponto de reflexão, discute-se o "desenvolvimento institucional" do ator financeiro. Setores com maior nível de incerteza (ex. bioeconomia, infraestruturas sustentáveis) precisam de maior atenção por parte do setor financeiro para garantir o acesso ao financiamento. Existe então, um desafio de conhecimento no qual é preciso aproximar o mundo do sistema financeiro à demanda por projetos de sustentabilidade. Uma forma de equacionar

esse impasse seria por meio de soluções de financiamento atreladas à assistência técnica para apoiar a formulação de projetos sustentáveis que sejam bancáveis, sempre atento para não gerar situações de excessiva fragilidade financeira (endividamento). Convém considerar, também, a criação, por exemplo, de um novo "fundo garantidor" para projetos que ainda não conseguem acessar o financiamento por razões diversas, tecnológica, institucional, de gestão ou de mercado. Nesse sentido, instituições financeiras como o Banco da Amazônia poderiam promover debates e iniciativas sobre desenvolvimento institucional que comtemplem diálogo e interação entre os setores com maiores níveis de incerteza, mas com potencial para fomentar o desenvolvimento sustentável da região. Isso, *in potentia*, poderia reduzir o *gap* de financiamento ligado à falta de acesso aos recursos financeiros (e não por conta da falta de disponibilidade), atendendo uma demanda latente.

Por fim, reconhecer pontos nevrálgicos e apontar potenciais soluções não garante que as críticas ao financiamento desta região estejam superadas, mas oferece subsídios para um debate que precisa ser enfrentado.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel das finanças na economia é *finalístico*, isto é, funcional a um determinado *telos*, não autorreferencial. Nesse sentido, o debate sobre o financiamento do desenvolvimento é relevante, ainda mais inserindo na equação a variável da sustentabilidade. A proposta desta tese foi utilizar um referencial teórico interdisciplinar que juntasse a perspectiva de Polanyi com aquela pós-keynesiana (PSK). A primeira, fornece um entendimento da economia e das finanças como enraizadas na sociedade e no meio ambiente por meio da definição da economia como 'economia substantiva'. Esta perspectiva, oferece, ainda, formas de integração da economia que são relevantes, como a da reciprocidade, redistribuição e troca. Outro ponto relevante, é aquele do reconhecimento do papel do Estado nas dinâmicas econômicas, que também converge com a perspectiva PSK. Inclusive, este entendimento justifica a análise da atuação de bancos públicos, que foi o cerne desta tese. Ainda, a perspectiva PSK trouxe outras categorias epistêmicas capazes de lançar luz sobre o papel do banco público no sistema financeiro no que tange aos aspectos de preferência pela liquidez, incerteza, funcionalidade, funções dos bancos públicos (braços financeiros de políticas públicas, contracíclico, de desenvolvimento de capacidades sociais, de apoio a novos empreendimentos e orientados por missões). Outro destaque desta perspectiva é o conceito de "convenção", necessário para

entender a atuação dos atores financeiros perante a incerteza, a fim de operacionalizar seus financiamentos para o desenvolvimento.

É nesse contexto que a tese se enquadra, contribuindo para o debate teórico-empírico sobre as políticas de financiamento público na região Amazônica Brasileira, com destaque para a atuação do Banco da Amazônia, em prol do desenvolvimento sustentável.

O papel do Banco da Amazônia passou por diversas metamorfoses ao longo do tempo, seguindo as dinâmicas institucionais e políticas federais, desde a sua criação em 1942. Foi, então, banco da borracha no seu *incipit* até 1950, em seguida se tornou o Banco de Crédito da Amazônia voltado para diversificar a economia. Após essa fase, com a chegada do regime militar, o banco tornou-se operador de políticas econômicas de integração nacional da região amazônica nos eixos de desenvolvimento do Brasil. Com a redemocratização do país, a partir dos anos 1980, o Banco da Amazônia sofisticou-se, tendo sua principal fonte de *funding* o FNO ligado à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, com atuação no norte do Brasil. Esta evolução ocorreu em paralelo à implementação de diversas políticas públicas governamentais, nas quais o financiamento público foi crucial, tanto no que diz respeito ao investimento direto, quanto à criação de incentivos para a atração de capital privado. O traço caracterizante do Banco da Amazônia ao longo de sua história foi apoiar políticas federais que, majoritariamente, operacionalizavam iniciativas de desenvolvimento 'de fora para dentro', exógenas às características e especificidades socioecológicas e econômicas da região. Os dados das operações contratadas na forma direta e indireta não automática do Banco da Amazônia, entre 2003 e 2024, revelam que a carteira de projetos financiada pelo banco é voltada, em média, para o setor da agropecuária (48%), seguido pela indústria (27%) e comércio e serviços (25%). Ao considerar os dados dos últimos 10 anos (2014-2024), a participação da agropecuária sobe para 60%, a da indústria diminui para 15% e a de comércio e serviços mantém-se estável em 25%. Neste período, houve um aumento constante no financiamento da soja e da pecuária bovina a partir de 2014, em comparação com outros subsetores. Inclusive, o financiamento da soja atingiu seu pico em 2023, apresentando um aumento de 450% em relação a 2014, assim como a pecuária bovina teve uma alta de até 157%. Quanto à distribuição geográfica da carteira de projetos financiados pelo Banco da Amazônia entre 2003 e 2024, observa-se que 31% destinaram-se ao Pará, 21%, respectivamente, a Rondônia e Tocantins, 11% ao Amazonas e o restante 16% em outras unidades da federação.

Essas evidências apontam que o Banco da Amazônia age com uma especialização setorial (*commodities* agrícolas) e especial (fronteira tropical de recursos). Isto é, a instituição ainda experimenta uma dependência da trajetória, com raízes históricas. No entendimento de

Marois (2022), o contexto histórico-institucional influencia a atuação dos bancos públicos moldando suas ações em direção a caminhos que não condizem com seu mandato público, ainda que isto não retire a responsabilidade dos bancos públicos em atuarem em prol da sociedade e não seguirem meramente lógicas de mercado. Sob outro prisma, este comportamento do banco, pode ser interpretado à luz do conceito de "enraizamento social" (Polanyi, 2001; 1977) da economia e das finanças. Isto é, sendo as instituições enraizadas na sociedade, os diversos atores sociais influenciam a tomada de decisão do banco, segundo suas visões de mundo, interesses e poderes, gerando resultados que podem não condizer com as necessidades regionais.

Outro aspecto relevante, é que a maior fonte de recursos do Banco da Amazônia provém do FNO (em média 82% da carteira analisada entre 2003 e 2024). Isto torna o banco público braço financeiro da PNDR, exercendo, assim seu papel de "socialização de investimento" (Davis, 1992), de *funding* (Studart, 1995-1996; Paula, 2014) e de braço financeiro de políticas públicas (Feil; Feijó, 2021). Entretanto, são *performances* insatisfatórias, pois as evidências mostram que o banco financia, na sua maioria, setores de frágil desempenho social e ecológico. Logo, há uma disfunção no papel "redistributivo" *a la* Polanyi (1977; 2001), isto é, os recursos oriundos dos impostos (FNO) seguem majoritariamente o ciclo das *commodities* agrícolas e não o objetivo principal da PNDR (redução das disparidades regionais e promoção de desenvolvimento sustentável). Como também há uma disfunção no aspecto teleológico do financiamento. Ou seja, o banco poderia seguir a "missão" – *a la* Mazzucato e Penna (2016) – do desenvolvimento sustentável e priorizar atividades que condizem com a 'economia substantiva' (Polanyi, 1977) da região amazônica. Entretanto, as evidências não suportam esse entendimento. Assim, podemos afirmar que a instituição financeira amazônida experimenta um momento de *mission drift* (Scherrer, 2025).

Ao mesmo tempo, o banco público em questão também iniciou e, continua a desenvolver, ações em prol do desenvolvimento sustentável. A partir do período da redemocratização, o Banco da Amazônia, envida esforços para adotar práticas de sustentabilidade visando a preservação e conservação do meio ambiente, a equidade social e o fomento de atividades produtivas em consonâncias com os limiares socioecológicos. Esta transformação, por outro lado, está acontecendo de forma gradual, por meio de um processo de aprendizado constante. Nesse sentido, o Banco da Amazonia realizou iniciativas como a reformulação estratégica da instituição (Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática – PRSAC; Agenda ASG – Ambiente, Social e Governança e a inserção do conceito de economia verde), a mudança de identidade visual com destaque no desenvolvimento sustentável, ações de sustentabilidade ("Amazônia Recicla", "Amazônia Otimiza",

"Fornecedor Verde" e "Viva a Vida") e a implementação de ferramentas que auxiliam a avaliação socioecológica dos financiamentos (Terras Crédito Rural). Outras iniciativas de sustentabilidade remetem ao financiamento de projetos. Um exemplo nesse sentido é o financiamento da bioeconomia, que na carteira de projetos analisada entre 2003 e 2024, representou 3,1% do total. Nessa linha também vale destacar, o desenvolvimento de parcerias com bancos multilaterais para implementar ações de sustentabilidade na região, tanto por meio financiamento reembolsável e não-reembolsável. Outro destaque, é a formulação de programas e linhas de financiamento "verdes" como por exemplo o FNO Verde, FNO-ABC/Biodiversidade, FNO-Amazonia Sustentável e FNO-ABC Agricultura de baixo carbono. A partir disso, é evidente também que o Banco da Amazônia esteja envidando esforços para adotar práticas de sustentabilidade, embora *a latere* do *core business* da instituição financeira que é o financiamento de *commodities* agrícolas.

Em resumo, à luz do debate entre convenções (neoliberal, desenvolvimentista e de desenvolvimento sustentável) desenvolvida nesta tese, o Banco da Amazônia vive uma 'desarmonia' interna, oriunda do processo histórico da economia da região. Esta desarmonia se caracteriza na convivência da CDS liderada pelo Estado com aquela liderada pelo Mercado, onde a primeira é dominada pela segunda.

Finalmente, se abre uma nova agenda de pesquisa teórica-empírica na Amazônia Brasileira, ao levar em consideração o aspecto do desenvolvimento sustentável no âmbito das finanças. Pesquisas nesse sentido irão contribuir ao debate regional amazônico sobre o desenvolvimento (Fernandes, 2011), subsidiando *in potentia* a formulação de políticas públicas, práxis do setor privado e iniciativas da sociedade civil. Nesse sentido, propõe-se alguns caminhos de pesquisa para a região amazônica, a saber:

- Sistematizar dados – a nível de projetos – sobre o financiamento público, privado e da sociedade civil, a fim de entender a composição setorial das carteiras de financiamento e potenciais impactos econômicos e socioecológicos;
- Mapear atores financeiros públicos, privados e da sociedade civil, traçando seus papeis, capacidades e condições de financiamento;
- Examinar o desempenho institucional e operacional dos fundos constitucionais ligados à PNDR, a fim de averiguar sua efetividade em termos de redução de desigualdades e promoção de desenvolvimento sustentável;

- Caracterizar o financiamento público (orçamento direto) das entidades federativas (Federal, Estados e Municípios);
- Especificar criticidades e caminhos de solução para viabilizar o financiamento climático e da biodiversidade internacional e nacional;
- Avaliar a harmonização de políticas públicas de desenvolvimento com aquelas de sustentabilidade, tanto a nível federal quanto à nível subnacional (Estados e Municípios);
- Realizar diagnóstico multidimensional (econômico, social, meio ambiente e institucional) da região Amazônica para identificar possíveis caminhos de diversificação econômica e fortalecimento de trajetórias endógenas sustentáveis;
- Analisar a adoção da CDS nas instituições financeiras (públicas, privadas e sociedade civil), em termos estratégicos e operacionais;
- Aprofundar a inserção da temática de desenvolvimento sustentável na perspectiva PSK, no que tange aos aspectos de macroeconomia;
- Aprofundar a discussão sobre convenções de desenvolvimento no Brasil e na Amazônia à luz da convenção de desenvolvimento sustentável;
- Aprofundar a inserção da temática de desenvolvimento sustentável na perspectiva de Polanyi, em especial no que diz respeito ao entendimento sobre economia (economia substantiva).

Esta tese termina apontando para a relevância do *pensamento* no debate epistêmico em geral e, em específico, sobre as temáticas de financiamento do desenvolvimento sustentável. Ao descrever a abordagem dos humanistas na Itália sobre o papel da cultura na sociedade, Garin (1994; *apud* Zamagni; Bruni, 2004; p.41) afirma que: "*a cultura é atravessada pela exigência de um filosofar que seja escola de vida, meditação séria e profunda sobre os problemas da vida*". Portanto, filosofar sobre as problemáticas da vida, tanto privadas quanto públicas, coloca o ator social na condição de ter mais presente o objetivo bom [o bem] para o qual deve aspirar. A esse respeito, Matteo Palmieri (1788; *apud* Zamagni; Bruni, 2004; p.42), em sua obra *Vita Civile*, escreve:

> Governante de todas estas [coisas] e a mais principal de todas as doutrinas e atos humanos é, pois, a filosofia. Esta possui duas partes digníssimas: a primeira reside na investigação dos segredos da natureza, a qual certamente é parte sublime e excelente, mas à nossa vida atribui utilidade muito menor do que o faz a segunda parte, a qual ministra os costumes e o viver aprovado dos homens virtuosos [...] Esta outra parte da

> filosofia é inteiramente nossa, guia dos homens, mestra das virtudes, afugentadora dos vícios e amiga do bem viver (tradução livre do italiano)[66].

Em nossas mãos, portanto, reside a possibilidade de valer-nos também da 'segunda parte' da filosofia para dirigirmo-nos ao 'bem viver'.

[66] Texto original: Governatrice di tutte queste et principalissima di tutte le doctrine et atti humani è poi la philosophia. Questa ha due parti degnissime: la prima è posta nella investigazione de' segreti della natura, la quale certo è parte sublime et excellente, ma alla vita nostra molto minore utilità tribuisce che non fa la parte seconda, la quale ministra i costumi et approvato vivere degli uomini virtuosi … Questa altra parte della philosophia è tutta nostra, guida degl'huomini, maestra delle virtù, scacciatrice de' vitii, amica del ben vivere.

REFERÊNCIAS

ABDE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO. Raio X das instituições financeiras de desenvolvimento da Região da Amazônia Legal. [S. l.]: ABDE, 2023.

ABRAMOVAY, R.; GAMBOA, C.; RODRIGUEZ, M. E.; MILIKAN, B. Opportunities and Challenges for Promoting Sustainable and Inclusive Infrastructure in the Amazon Basin. *In*: GARCIA, A.; FERNÁNDEZ, M.; ZONDI, S. (org.). G20 in Brazil and South Africa: Priorities, Agendas and Voices of the Global South. Auckland Park: UJ Press, 2025. cap. 7. Disponível em: https://ujpress.uj.ac.za/.

AGAMBEN, G. Il regno e la gloria: per una genealogia teologica dell'economia. Torino: Bollati Boringhieri, 2009.

ALVARENGA, M. J.; YOUNG, C. E. F. Princípios para a construção de uma economia pós-keynesiana do meio ambiente: revisitando Keynes em tempos de crises. [S. l.]: ResearchGate, 2021.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Usos e abusos dos estudos de caso. Cadernos de pesquisa, v. 36, n. 129, p. 637-651, 2006.

AMETEPEY, Simon Ofori *et al*. Meaning, Evolution, Principles, and Future of Sustainable Development: a systematic review. *Sustainability*, [s. l.], v. 15, p. 1-23, 2023.

ANSARI, D.; HOLZ, F. Between stranded assets and green transformation: Fossil-fuel-producing developing countries towards 2055. World Development, [s. l.], v. 130, 2020. DOI: 10.1016/j.worlddev.2020.104947.

ANTUNES, P. T. S.; OLIVEIRA, G. C. A. Discurso do Banco da Amazônia: mudança de posição ideológica e seus reflexos na publicidade. The ESPecialist, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 1-23, 2017.

ASSUNÇÃO, J.; GANDOUR, C.; ROCHA, R. DETERring Deforestation in the Amazon: Environmental Monitoring and Law Enforcement. [S. l.: s. n.], 2021.

ASSUNÇÃO, J.; GANDOUR, C.; ROCHA, R. The effect of rural credit on deforestation: evidence from the Brazilian Amazon. The Economic Journal, [s. l.], v. 130, n. 626, p. 290–330, 2019. DOI: 10.1093/ej/uez060.

ASSUNÇÃO, J.; ROCHA, R. Getting greener by going black: The effect of blacklisting municipalities on Amazon deforestation. Environment and Development Economics, [s. l.], v. 24, n. 2, p. 115-137, 2019.

BALÉE, W. Indigenous transformations of Amazonian forests: an example from Maranhão, Brazil. L'Homme, [s. l.], p. 193, 1993.

BALÉE, W. Sobre a indigeneidade das paisagens. Revista de Arqueologia, [s. l.], v. 21, n. 2, p. 9-23, 2008.

BANCO DA AMAZÔNIA. Banco da Amazônia 70 anos. Org. Luiza Bastos *et al*. Belém: PLW Projetos e Linguagens; Banco da Amazônia, 2012.

BANCO DA AMAZÔNIA S.A. Formulário de Referência 2025. Versão 2. Belém, PA: BASA, 2025a.

BANCO DA AMAZÔNIA. Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos no Exercício de 2024: Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO. Belém: Banco da Amazônia, 2025b.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUMAN, Z. & DONKIS, L. Cegueira Moral: a perda da sensibilidade na modernidade líquida. 1. Ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. Estudos Avançados, [s. l.], v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, número especial, p. 729-747, dez. 2012.

BOBBIO, N. Thomas Hobbes. Torino: Einaudi, 1989.

BOEING, J. Amazônia e o modelo de desenvolvimentista: resistência e participação comunitária na Transamazônica e na BR-163 Santarém-Cuiabá. Belém: NAEA, 2022.

BORBA, M. R. M. Dinâmicas e Desenvolvimento na Amazônia Brasileira. Revista Geográfica de América Central, [s. l.], v. 2, p. 1-14, 2011.

BOSCHMA, R. The Geographical Dimension of Structural Change. *In*: ALCORTA, L. *et al*. (ed.). New Perspectives on Structural Change: Causes and Consequences of Structural Change in the Global Economy. [S. l.]: Oxford University Press, 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo-desenvolvimentismo. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Globalização e Competição: por que alguns países emergentes crescem e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2010. cap. 3, p. 75-115.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Models of the developmental state. CEPAL Review, Santiago, n. 128, p. 39-52, ago. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Teorias do Estado e a Teoria Novo-Desenvolvimentista. DADOS, Rio de Janeiro, v. 65, n. 4, e20200284, p. 1-37, 2022. DOI: https://doi.org/10.1590/dados.2022.65.4.273.

BRITO, D. C. A SUDAM e a crise da modernização forçada: reforma do estado e sustentabilidade na Amazônia. Ambiente & Sociedade, Campinas, n. 8, 2001.

BRUNI, L. La ferita dell'outro: economia e relazioni umane. Firenze: Marietti 1820, 2020.

BRUNI, L.; SANTORI, P.; ZAMAGNI, S. Lezioni di storia del pensiero economico: un percorso dall'antichità al Novecento. Roma: Città Nuova Editrice, 2021.

BUGGE, M.; HANSEN, T.; KLITKOU, A. What is the bioeconomy? A review of the literature. Sustainability, [s. l.], v. 8, n. 7, p. 691, 2016. DOI: 10.3390/su8070691.

CAILLÉ, A. Il terzo paradigma: antropologia filosofica del dono. Torino: Bollati Boringhieri, 1998.

CARNEY, M. Breaking the tragedy of the horizon – climate change and financial stability. [S. l.: s. n.], 2015.

CARRIER, M. Values and objectivity in science: Value-ladenness, pluralism and the epistemic attitude. Science & Education, [s. l.], v. 22, n. 10, p. 2547-2568, 2013.

CARVALHO, F. J. C. Expectativas, incerteza e convenções. *In*: MONTEIRO FILHA, D. M.; PRATO, L. C.; LASTRES, H. (org.). Estratégias de Desenvolvimento, política Industrial e Inovação: ensaios em memória de Fabio Erber. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

CARVALHO, F. J. C. *et al*. (org.). Economia Monetária e Financeira: teoria e política. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

CASTRO, A. B. Renegade development: Rise and demise of state-led development in Brazil. *In*: SMITH, W.; ACUÑA, C.; GAMARRA, E. (org.). Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America. [S. l.]: North-South Center, 1993.

CASTRO, E. R.; CAMPOS, I. (org.). Formação Socioeconômica da Amazônia. Belém: NAEA, 2015. v. 2.

CATÃO, Luis. Do "Tratado sobre Probabilidade" à "Teoria Geral": o conceito de racionalidade em Keynes. Revista de Economia Política, v. 12, n. 1 (45), p. 59-75, jan./mar. 1992.

CAVALCANTE, A.; CROCCO, M.; JAYME JÚNIOR, F. G. Preferência pela liquidez, sistema bancário e disponibilidade de crédito regional. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2004. (Texto para discussão, 237).

CHALMERS, A. F. A fabricação da ciência. São Paulo: Editora Unesp, 1994.

CHALMERS, A. F. O que é ciência afinal? São Paulo: Brasiliense, 1993.

CHAN, I.; FREITAS, M. O papel dos bancos de desenvolvimento na Agenda 2030: o caso do BNDES. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 28, n. 56, p. 11-54, 2021.

CHANDLER JR., A. D. What is a firm? A historical perspective. European Economic Review, [s. l.], v. 36, p. 483-492, 1992.

CHANG, H. Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

CHARMAZ, K. Constructing Grounded Theory: A practical Guide Through Qualitative Analysis. [S. l.]: SAGE, 2006.

CHAVES, D. A. A Responsabilidade Socioambiental e o Banco da Amazônia. *In*: CONGRESSO NORTE NORDESTE DE PESQUISA E INOVAÇÃO, 7., 2012, Palmas. Anais [...]. Palmas: [s. n.], 2012.

CHELALA, C.; CHELALA, C. Políticas de desenvolvimento da Amazônia e o meio ambiente. REU, Sorocaba, v. 37, n. 1, p. 19-35, 2011.

CHIAVARI, J.; MOTTA, M.; LOPES, C.; CORLETO, A. F. Financiamento para a Bioeconomia no Brasil: Fontes e Destinação dos Recursos. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2024.

CHICK, V. The evolution of the banking system and the theory of saving, investments and interest. Economies et Sociétés, [s. l.], 1986.

CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (Brasil). Relatório de avaliação: fundos constitucionais de financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO): ciclo 2020. Brasília, DF: CGU; IPEA, 2021.

CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (Brasil). Relatório de recomendações: fundos constitucionais de financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO): ciclo 2020. Brasília, DF: CGU; IPEA, 2021.

COELHO, F. C.; MAY, P. Conciliando Produção e Conservação na Amazônia. [S. l.: s. n.], 2022. Mimeografado.

CORBELLA, G. Non tomba, ma finestra. Giussani e la categoria della possibilità. *In*: MARTINO, C. (ed.). Vivere la ragione: saggi sul pensiero filosofico di Luigi Giussani. Milano: BUR Rizzoli, 2023.

CORDEIRO, W. C. Políticas de desenvolvimento de Estado para a Amazônia a partir do Estado Novo. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

COSTA, F. A. Amazônia: modelos econômicos, ideologia e história. *In*: CASTRO, E. R. (org.). Industrialização e grandes projetos: desorganização e reorganização do espaço. Belém: EDUFPA, 1995.

COSTA, F. A. Ecologismo e questão agrária na Amazônia. Belém: SEPQ/NAEA, 1992.

COSTA, F. A. Introdução. *In*: COSTA, F. A. (org.). Política e planejamento do desenvolvimento sustentável na Amazônia: ensaios intempestivos. Belém: NAEA, 2013. p. 17-26.

COSTA, F.A. Economia camponesa referida ao bioma da Amazônia: atores, territórios e atributos. *Paper do NAEA*, Belém, v. 1, n. 2, ed. 476, p. 1-28, 2020.

COSTA, F. A. *et al*. Bioeconomy for the Amazon: concepts, limits, and trends for a proper definition of the tropical forest biome. São Paulo: WRI Brasil, 2022. (Working Paper).

COSTA, L.; SANT'ANNA, A. A. Environmental regulation and bail outs under weak state capacity: Deforestation in the Brazilian Amazon. Ecological Economics, [s. l.], v. 188, 2021.

COSTA, M. M. K.; AMARAL, L. S.; LOPES, M. L. B. O Papel do Banco da Amazônia no Desenvolvimento Regional. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, v. 44, n. 144, p. 41-54, 2023.

COSTA, Francisco de Assis. Trajetórias Tecnológicas como Objeto de Política de Conhecimento para a Amazônia: uma metodologia de delineamento. Revista Brasileira de Inovação, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 35-86, jan./jun. 2009.

COSTA, Francisco de Assis. Elementos para uma economia política da Amazônia: historicidade, territorialidade, diversidade, sustentabilidade. Belém: NAEA, 2012. 468 p. (Coleção Economia Política da Amazônia. Série II - Fundamentos teórico-metodológicos, v. 2). ISBN 978-85-7143-103-4.

COSTA, Francisco de Assis. Structural diversity and change in rural Amazonia: a comparative assessment of the technological trajectories based on agricultural censuses (1995, 2006 and 2017). Nova Economia, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, p. 415-453, 2021. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/6373.

COSTA, Francisco de Assis. A economia de sistemas agroflorestas na Amazônia: uma trajetória crítica para o desenvolvimento sustentável (1995-2017). Economia e Sociedade, Campinas, v. 33, n. 2, p. e260717, 2024. DOI: https://doi.org/10.1590/1982-3533.2024v33n2art07.

CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e mistos. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRUZ, B. O. *et al*. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *In*: CRUZ, B. O. *et al*. (org.). Política Nacional de Desenvolvimento Regional: monitoramento e avaliação de impactos dos fundos constitucionais. Brasília: IPEA, 2025a. v. 1, cap. 2.

CRUZ, B. O. *et al*. Conjuntura econômica e monitoramento dos fundos constitucionais do Brasil em 2023. *In*: CRUZ, B. O. *et al*. (org.). Política Nacional de Desenvolvimento Regional: monitoramento e avaliação de impactos dos fundos constitucionais. Brasília: IPEA, 2025b. v. 1, cap. 3.

CURY MARINHO, J. F.; YOUNG, C. E. F.; COUTO, C. L.; ALVARENGA JUNIOR, M. Green New Deal como estratégia de desenvolvimento pós-pandemia: lições da experiência internacional. Revista Tempo do Mundo, Brasília, n. 26, 2021.

DA SILVA, F. C.; AMIN, M. M.; NUNES, S. F. (org.). Sustentabilidade dos Municípios da Amazônia. Belém: NAEA, 2015. v. 4.

DA SILVA, F. C.; RAVENA, N. (org.). Formação Institucional da Amazônia. Belém: NAEA, 2015. v. 1.

DAVIS, J. B. Keynes on the socialization of investment. International Journal of Social Economics, [s. l.], v. 19, n. 10/11/12, p. 150-163, 1992.

DENARDIN, V. F.; SULZBACH, M. T. Capital Natural na perspectiva da economia. [S. l.: s. n.], 2002.

DINIZ, M. B. Desmatamento e ausência de riqueza na Amazônia. Belém: Paka-Tatu, 2017.

DINIZ, M. B.; BARBOSA, J. L. (org.). Governança territorial na Amazônia: possibilidades e desafios em uma agenda democrática. Belém: Paka-Tatu, 2019.

DOSI, G. Finance, Innovation and Industrial Change. Journal of Economic Behavior and Organization, [s. l.], n. 13, p. 299-319, 1990.

DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories. Research Policy, [s. l.], n. 11, p. 147-162, 1982.

DOUGLAS, H. Values, Biases, and Trust in Science. Michigan State University: SETAC, 2021. (Vídeo no YouTube).

DOUGLAS, H. Rejecting the Ideal of Value-Free Science. *In*: KINCAID, H.; DUPRÉ, J.; WYLIE, A. (ed.). Value-free science: ideals and illusions? Oxford: Oxford University Press, 2007.

DZIWOK, E.; JÄGER, J. A Classification of Different Approaches to Green Finance and Green Monetary Policy. Sustainability, [s. l.], v. 13, n. 21, 11902, 2021.

EMBRAPA. Visão de futuro do Agro Brasileiro. Brasília, DF: Embrapa, 2022.

ERBER, F. As convenções de desenvolvimento no Governo Lula: Um ensaio de economia política. Insight Inteligência, Rio de Janeiro, ano XI, n. 44, 2009.

ERBER, F. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política* 31 (1): 31-55. https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000100002, 2011.

ERBER, F. The evolution of development conventions. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, 2012.

ESCADA, Maria Isabel Sobral; AMARAL, Silvana; FERNANDES, Danilo Araújo. Dinâmicas de ocupação e as transformações das paisagens na Amazônia, Brasil. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. e00021723, 2023. DOI: https://doi.org/10.1590/0102-311xpt021723.

EVANS P., Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. Revista de Economia Contemporânea. N° 4, jul/dez, 1998.

EVANS P., Constructing the 21st century Developmental State: Potentialities and Pitfalls. pg. 37-58. 2010. *In* Edigheji. Omano (ed). Constructing a Democratic Developmental State in South Africa Potentials and Challenges. HSRC Press, Capetown, South Africa. Forthcoming in Viana A. L. d´Á., Ibanez N. e Bousquat, A. Saúde, desenvolvimento, ciência, tecnologia e inovação. São Paulo: Hucitec, 2012.

FARIAS, S. K.; SCHMITZ, H. Panorama do crédito rural na região Norte: os desafios da expansão e da sustentabilidade. Novos Cadernos NAEA, Belém, v. 28, n. 1, p. 275-300, 2025.

FEIJÓ, C.; FEIL, F.; PESSOA, L. State planning and the sustainable development convention: an introduction. Brazilian Journal of Political Economy, São Paulo, v. 43, n. 4, p. 837-852, 2023.

FEIL, F. State-owned financial institutions as an arm of public policy for sustainable development. 2021. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021.

FEIL, F.; FEIJÓ, C. Bancos de desenvolvimento como braço de política pública para transição verde sustentável. A Economia em Revista, [s. l.], v. 30, n. 3, p. 1-10, 2022.

FEIL, F.; FEIJÓ, C. Development banks as an arm of economic policy: Promoting sustainable structural change. International Journal of Political Economy, [s. l.], v. 50, n. 1, p. 44-59, 2021.

FEIL, F.; FEIJÓ, C.; HORN, C. H. Development Banks and the Green Sustainable Transition: Financing the Sustainable Development Convention. Abington: Routledge, 2025.

FERNANDES, D. A. A questão regional e a formação do discurso desenvolvimentista na Amazônia. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

FERRARI FILHO, F., TERRA, F.H.B. Reflexões sobre o método em Keynes. Revista de Economia Contemporânea (ou similar, conforme publicação do artigo), [s.l.], p. 1-22, 2016.

FERRAZ, J. C.; ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, n. 40, p. 5-42, 2013.

FERRAZ, J. C.; RAMOS, L.; PLATTEK, B. Development finance innovations and conditioning factors: The case of the Brazilian Development Bank and sustainable industries. Brazilian Journal of Political Economy, São Paulo, v. 42, n. 4, p. 977-997, 2022.

FEYERABEND, P. Contra o Método. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

FGV. Amazônia XXI. Org. Paulo Herkenhoff e S. Finguerut. Rio de Janeiro: FGV Conhecimento, 2021.

FIANI, R. Cooperação e Conflito, Instituições e Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FIGUEIREDO, A. A.; CHAMBOULEYRON, R.; ALONSO, J. L. R. Dossiê Amazônia e história global. Revista Tempo, [s. l.], v. 23, n. 3, 2017.

FLICK, U. Introdução à Pesquisa Qualitativa. São Paulo: Artmed, 2009.

FLIGSTEIN, N.; DAUTER, L. A sociologia dos mercados. Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 66, p. 481-504, 2012.

FLORES, B. M. *et al*. Critical transitions in the Amazon forest system. Nature, [s. l.], v. 626, p. 555–564, 2024.

FREEMAN, C. The Economics of Technical Change. Cambridge Journal of Economics, [s. l.], v. 18, p. 463-514, 1994.

FREEMAN, C.; SOETE, L. The Economics of Industrial Innovation. 3. ed. London: Pinter, 1997.

FROYEN, R. T. Macroeconomics: theories and policies. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1996.

FROYEN, R. T. Macroeconomics: theories and policies. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2008.

GABOR, Daniela. The Wall Street Consensus. Development and Change, [S. l.], v. 52, n. 3, p. 429-459, maio 2021. DOI: https://doi.org/10.1111/dech.12645. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/dech.12645.

GABOR, Daniela; BRAUN, Benjamin. Green macrofinancial regimes. Review of International Political Economy, [S. l.], v. 31, n. 5, p. 1-27, 3 fev. 2025. DOI: https://doi.org/10.1080/09692290.2025.2453504.

GALLO, D. A. Banco de Crédito da Amazônia. [S. l.: s. n.], 1955.

GALVÃO, M. C. B.; RICARTE, I. L. M. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. Logeion: Filosofia da Informação, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 57-73, 2019/2020.

GARIN, E. L'umanesimo italiano. Roma-Bari: Laterza, 1994.

GIERE, R. N. Science without laws. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

GODFREY-SMITH, P. Theory and reality: an introduction to the philosophy of science. Chicago: University of Chicago Press, 2003.

GÓMEZ-BAGGETHUN, E. *et al*. The history of ecosystem services in economic theory and practice: from early notions to markets and payment schemes. Ecological Economics, [s. l.], v. 69, n. 6, p. 1209-1218, 2010.

GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. American Journal of Sociology *91*, 3 (November): 481-510. 1985.

GUMIERO, Rafael Gonçalves. A governança dos planos macrorregionais e o balanço do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) para o desenvolvimento sustentável na Amazônia. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, Taubaté, SP, v. 21, n. 2, p. 771-807, maio/ago. 2025. (pp. 1-3).

HACKING, I. Introductory essay. *In*: KUHN, T. S. The structure of scientific revolutions. Chicago: University of Chicago Press, 2012. p. vii-xxxiii.

HÉBETTE, J. Amazônia: mitos e paradoxos do desenvolvimento. Belém: UFPA, 2004.

HEIDEGGER, M. Lettera sull'Umanesimo. Torino: [s. n.], 1978.

HICKS, J. Critical essays in monetary theory. Oxford: Clarendon Press, 1967.

HIDALGO, C. A. The policy implications of economic complexity. Research Policy, [s. l.], v. 52, n. 10, 2023.

HIDALGO, C. A.; HAUSMANN, R. The building blocks of economic complexity. PNAS, [s. l.], v. 106, n. 26, p. 10570-10575, 2009.

HIRSCHMANN, A. A dissenter's confession: 'The Strategy of Economic Development' revisited. *In*: MEIER, G.; SEERS, D. (org.). Pioneers in Development. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HOYNINGEN-HUENE, P. The Heart of Science: Systematicity. *In*: HORATSCHEK, A. M. (ed.). Competing Knowledges – Wissen im Widerstreit. Berlin: De Gruyter, 2020.

IPEA/INPES. Desenvolvimento econômico da Amazônia, uma análise das políticas governamentais. Por Dennis J. Mahar. Rio de Janeiro: IPEA, 1978. (Relatório de pesquisa, 39).

KALECKI, M. Theory of economic dynamics: an essay on Cyclical and long-run changes in Capitalist economy. London: G. Allen and Unwin, 1954.

KAY, John. Visão de Keynes sobre probabilidade. Valor Econômico, São Paulo, 15 ago. 2012.

Tradução de Sergio Blum.

KATTEL, R. *et al*. How to Make an Entrepreneurial State: Why Innovation Needs Bureaucracy. New Haven: Yale University Press, 2022.

KELLERT, S. H.; LONGINO, H. E.; WATERS, C. K. (ed.). Scientific pluralism. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2006.

KEYNES, J. M. The general theory of employment, interest and money. London: Palgrave MacMillan, 2007 [1936].

KEYNES, J. M. The General Theory of Employment, Interest and Money. Nova York: HBJ Book. 1964.

KEYNES, J. M. Treatise on Money. Mansfield Centre: Martino Publishing, 2011 [1930].

KEYNES, J. M. The 'ex-ante' theory of the rate of interest. The Economic Journal, [s. l.], v. 47, n. 188, p. 663-669, 1937.

KEYNES, J.M., *Collected Writings,* edited by D.E. Moggridge, Macmillan, London, 1971-1989.

KEYNES, John Maynard. A Treatise on Probability. London: Macmillan and Co., 1921. 466

p.

KOLM, S. The Theory of Reciprocity and the Choice of Economic System. Investigaciones Económicas, [s. l.], v. 18, p. 67-95, 1994.

KRUEGER, A. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. American Economic Review 64, 3 (June): 291-303. 1974.

KUHN, T. S. A Estrutura das Revoluções Científicas. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

KUHN, T. S. Objectivity, Value Judgment and Theory Choice. *In*: KUHN, T. S. The Essential Tension: Selected Studies in Scientific Tradition and Change. Chicago: University of Chicago Press, 1977. p. 320-339.

LAKATOS, I. Falsification and the methodology of scientific research Programmes. *In*: LAKATOS, I.; MUSGRAVE, A. (eds.). *Criticism and the growth of knowledge*. Londres: Cambridge University Press, 1970.

LEME, L. Natureza Amazônica. *In*: HERKENHOFF, P.; FINGUERUT, S. (org.). Amazônia XXI. Rio de Janeiro: FGV Conhecimento, 2021.

LÉNA, P.; ISSBERNER, L. R. Desafios para o Brasil no Antropoceno. *In*: MAY, P. (org.). Economia do meio ambiente: teoria e prática. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2018.

LENTON, Timothy M. (ed.). Global Tipping Points Report 2023. Exeter: University of Exeter, 2023. p. 1-512.

LIMA, I. Pensar na governança territorial: entre a extensão e a compreensão do conceito. *In*: DINIZ, M. B.; BARBOSA, J. L. (org.). Governança territorial na Amazônia: possibilidades e desafios em uma agenda democrática. Belém: Paka-Tatu, 2019.

LIMA, R. A. P.; CHAVES, R. P. Geografia ultramarina sob a vigência do tratado de tordesilhas na Amazônia brasileira – Cabo do Norte. Planeta Amazônia, Macapá, n. 14, p. 196-209, 2022.

LIMA, T. R.; BASTOS, F. C.; GASTÃO, M. S. Estratégias do Banco da Amazônia no apoio às Micro e Pequenas Empresas em Maués-AM. Revista Foco, [s. l.], v. 18, n. 6, 2025.

LIMA JUNIOR, P. V. Auditoria operacional FNO/Banco da Amazônia. Pará: TCU, 2010.

LONGINO, H. E. Science as Social Knowledge: Values and Objectivity in Scientific Inquiry. Princeton: Princeton University Press, 1990.

LONGINO, H. E. How values can be good for science. *In*: MACHAMER, P. (ed.). Science, Values, and Objectivity. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2004. p. 127-142.

LOVEJOY, Thomas E.; NOBRE, Carlos. Amazon Tipping Point. *Science Advances*, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 1-1, 21 fev. 2018.

LOVEJOY, Thomas E.; NOBRE, Carlos. Amazon tipping point: last chance for action. *Science Advances*, [s. l.], v. 5, n. 12, p. 1-2, 20 dez. 2019.

MAROIS, T. A Dynamic theory of public banks (and why it matters). Review of Political Economy, [s. l.], v. 34, n. 2, p. 356-371, 2022.

MAROIS, T.; GÜNGEN, A. R. Credibility and class in the evolution of public banks: the case of Turkey. The Journal of Peasant Studies, [s. l.], v. 43, n. 6, p. 1285-1309, 2016.

MARSHALL, W. C.; ROCHON, L. P. Public banking and Post-Keynesian economic theory. International Journal of Political Economy, [s. l.], v. 48, n. 1, p. 60-75, 2019.

MAZZUCATO, M. Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. Industrial and Corporate Change, [s. l.], v. 27, n. 5, p. 803–815, 2018.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal. Brasília: CGEE, 2016.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. Beyond market failures: the market creating and shaping roles of state investment banks. Journal of Economic Policy Reform, [s. l.], v. 19, n. 1, p. 305-326, 2016.

MAZZUCATO, M.; SEMIENIUK, G. Financing innovation: creative destruction vs. destructive creation. Industrial and Corporate Change, [s. l.], v. 22, n. 4, p. 851–867, 2013.

MAZZUCATO, M.; SEMIENIUK, G. Public financing of innovation: new questions. Oxford Review of Economic Policy, [s. l.], v. 33, n. 1, p. 24–48, 2017.

MAZZUCATO, M.; WRAY, L. R. Financing the Capital Development of the Economy: A Keynes-Schumpeter-Minsky Synthesis. [S. l.]: Levy Economics Institute, 2015. (Working Paper, 837).

MINSKY, H. P. The financial instability hypothesis. *In*: The Jerome Levy Economics Institute of Bard College, 1992a. (Working Paper, 74).

MINSKY, H. P. The capital development of the economy and the structure of financial institutions. *In*: The Jerome Levy Economics Institute of Bard College, 1992b. (Working Paper, 72).

MINSKY, H. P. Uncertainty and the institutional structure of capitalist economies. *In*: The Jerome Levy Economics Institute of Bard College, 1996. (Paper, 24).

MINSKY, H. P. The financial instability hypothesis: A restatement. [S. l.]: Hyman P. Minsky Archive, 1978.

MINSKY, Hyman P. The Financial Instability Hypothesis: a restatement. *In*: ARESTIS, P.; SKOURAS, T. (ed.). Post-Keynesian Economic Theory. Sussex: Wheatsheaf Books, 1985. p. 24-55.

MIRANDA, Maria do Carmo Tavares. A Tropicologia como Fenomenologia. Ciência & Trópico, Recife, n. 15, v. 2, jul./dez., p. 193-198. 1987.

MIRANDA, D. N. S. Banco da Amazônia e o Desenvolvimento Regional Sustentável na Amazônia Legal: Estratégias, Instrumentos e Desafios. O Eco da Graduação, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 49-70, 2025.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. A NDC do Brasil: determinação nacional em contribuir e transformar. Brasília, DF: MMA, 2024.

MODENESI, A. M. Convenções: uma visão sociológica de desenvolvimento econômico. *In*: MONTEIRO FILHA, D. M.; PRATO, L. C.; LASTRES, H. (org.). Estratégias de Desenvolvimento, política Industrial e Inovação: ensaios em memória de Fabio Erber. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

MONTEIRO NETO, A. *et al*. Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. *In*: MONTEIRO NETO, A.;

CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (org.). Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. p. 37-64.

CAMPIGLIO, E. Beyond carbon pricing: The role of banking and monetary policy in financing the transition to a low-carbon economy. Ecological Economics, v. 121, p. 220-230, 2016.

MONTEIRO, Antonio Miguel Vieira *et al*. Diversidade estrutural e trajetórias tecnológicas no agrário da Amazônia: ideias e contextos. Depoimento de Francisco de Assis Costa. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 41, supl. 1, e00229623, 2025. DOI: https://doi.org/10.1590/0102-311XPT229623.

MOREIRA, María Alexandra; PUTY, Cláudio; BARROS, Pedro Silva. O tempo da Amazônia na COP30. Revista Tempo do Mundo, Brasília, n. 39, p. 7-22, dez. 2025. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/818.

MORIN, Edgar; KERN, Anne-Brigitte. Terra-Pátria. Tradução de Paulo Neves. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2003. (Série Momento).

MOURA, A. M. M. Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. Brasília: IPEA, 2016. cap. 1.

MURADIAN, R.; WALTER, M.; MARTINEZ-ALIER, J. Hegemonic transitions and global shifts in social metabolism. Global Environmental Change, [s. l.], v. 22, p. 559–567, 2012.

NEGRI, V. *et al*. Carità Globale: commento alla caritas in Veritate. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2009.

NGFS – NETWORK FOR GREENING THE FINANCIAL SYSTEM. Biodiversity and financial stability: exploring the case for action. [S. l.]: NGFS, 2021. (Occasional paper).

NORTH, D.C. Structure and Change in Economic History. Nova York: Norton. 1981.

NOBRE, C. A.; NOBRE, I. The need of a novel sustainable development paradigm for the Amazon. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, Brasília: IPEA, n. 22, 2020.

NOBRE, C. A. *et al*. New Economy for the Brazilian Amazon. São Paulo: WRI Brasil, 2023.

NOBRE, I.; NOBRE, C. Projeto "Amazônia 4.0": definindo uma terceira via para a Amazônia. Futuribles, São Paulo, n. 2, p. 7-20, 2019.

NUNES, Álvaro Marcelino. Banco da Amazônia e Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (2007-2020): crédito público e integração regional transfronteiriça. Revista Tempo do Mundo, Brasília, n. 39, p. 203-234, maio 2026. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/741/516.

OLIVEIRA, André. O Estudo de Caso e os Métodos Mistos: Utilização de Técnicas Quantitativas em Complementaridade à Pesquisa Qualitativa. Revista Tópicos, Rio de Janeiro, v. 2, n. 10, p. 1-19, 2024. ISSN: 2965-6672.

OMETTO, Jean Pierre *et al*. Cross-Chapter Paper 7: Tropical Forests. *In*: IPCC. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. [s. l.]: IPCC, 2022. p. 1-118. (Sexto Relatório de Avaliação do IPCC).

O' SULLIVAN, M. Finance and Innovation. *In*: FARGERBERG, J.; MOWERY, D.; NELSON, R. (ed.). The Oxford handbook of innovation. New York: Oxford University Press, 2006. p. 240-265.

ORESKES, N. Why trust science? Princeton: Princeton University Press, 2019.

ORLÉAN, A. Pour une approche cognitive des conventions économiques. Révue Économique, v. 40, n. 2, 1989.

ORLÉAN, A. L'économie des conventions: définitions et résultats. *In*: ORLÉAN, A. (ed.). Analyse Èconomique des Conventions. Paris: Presses Universitaires de France, 2004.

OSTROM, E. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. [S. l.]: Prize Lecture, 2009.

PALLEY, T. I. Financialization: What It Is and Why It Matters. [S. l.]: Levy Economics Institute, 2007. (Working Paper, 525).

PALMIERI, G. Riflessioni sulla pubblica felicità relativamente al Regno di Napoli. Milano: Pirotta e Maspero, 1788.

PAMPLONA, L.; SALARINI, J.; KADRI, N. Potencial da bioeconomia para o desenvolvimento sustentável da Amazônia e possibilidades para a atuação do BNDES. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 28, n. 56, p. 55-86, 2021.

PASSOS, D. S. Incentivos fiscais e política de ocupação econômica da Amazônia: as diversas faces do subdesenvolvimento (1966-1985). 2021. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2021.

PAULA, L. F. Sistema financeiro, bancos e financiamento da economia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PAULA, L. F.; DE FREITAS, G. A. P. Concentração Regional do Crédito e Consolidação Bancária no Brasil: Uma Análise Pós-Real. EconomiA, Brasília, v. 11, n. 1, p. 97–123, 2010.

PAULA, L. F.; RACCICHINI, A.; BASTOS, M. N. Papel dos bancos de desenvolvimento no financiamento do desenvolvimento sustentável no Brasil. Cadernos do Desenvolvimento, [s. l.], v. 18, n. 35, p. 15-54, 2023.

PAULA, L. F.; RACCICHINI, A. Financiamento de sistemas de inovação amazônicos voltados para a sustentabilidade: uma abordagem neoschumpeteriana-hirschmaniana-pós-keynesiana. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 15., 2023, Anais dos Encontros da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica – ECOECO – ISSN: 2175-3970, 2023.

PAULA, Luiz Fernando Rodrigues de; MACHADO, Pedro Lange Netto; MANTOAN, Eduardo. Liberal or Developmentalist? Brazil's faces in the global financial order. Brazilian Journal of Political Economy, [S. l.], v. 46, n. 1, p. 3-23, jan./mar. 2026.

PECH, W.; MILAN, M. Behavioral economics and the economics of Keynes. The Journal of Socio-Economics, [s. l.], v. 38, p. 891–902, 2009.

POLANYI, K. The great transformation: the political and economic origins of our time. 2. ed. Boston: Beacon Press, 2001.

POLANYI, K. The livelihood of Man. New York: Academic Press, 1977.

POMPEIA, C. Concertação e poder: O agronegócio como fenômeno político no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 35(104): 1-17. DOI: 10.1590/3510410/2020. 2020.

POMPEIA, C. Uma etnografia do Instituto Pensar Agropecuária. Mana – Estudos de Antropologia Social, 28(2): 1-33. DOI: 10.1590/1678-49442022v28n2a206. 2022.

POMPEIA, C. As cinco faces do agronegócio: mudanças climáticas e territórios indígenas. Revista de Antropologia v. 66, e202839. DOI: 10.11606/1678-9857.ra.2022.202839. 2023.

POPPER, K. Conjecturas e Refutações. Brasília: Editora da UnB, 1980.

POSSAS, M. L. Demanda Efetiva, Investimento e Dinâmica: A atualidade de Kalecki para a teoria econômica. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 17-46, 1999.

POSSAS, M. L. NCQCiva, Investimento e Dinâmica: A atualidade de Kalecki para a teoria econômica. *In*: POMERANZ, L.; MIGLIONI, J.; LIMA, G. T. (org.). Dinâmica Econômica do Capitalismo Contemporâneo: Homenagem a M. Kalecki. São Paulo: Edusp, 2001.

QUEIROZ, J.; ROCHA, É.; MACHADO, M. A gente não quer só dinheiro: considerações sobre o financiamento ambiental para além da disponibilidade de recursos. *In*: YOUNG, C. E. F.; CASTRO, B. S.; MATHIAS, J. F. C. M. (org.). Economia do meio ambiente e desenvolvimento sustentável: um olhar sobre o Brasil. Rio de Janeiro: Synergia, 2025. p. 235-255.

RACCICHINI, A. Brazil: is credit contributing to its recent growth? 2010. Tese (Laurea in Storia dell'Industria e della Finanza) – Alma Mater Studiorum, Università degli Studi di Bologna, Bologna, 2010.

RACCICHINI, A.; MAY, P.; PAULA, L. F.; VINHA, V. G. Instituições, meio ambiente, finanças e investimentos na economia real: (des)equilíbrios na Amazônia Legal. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2024. (Texto para Discussão, 003).

RACCICHINI, A.; PAULA, L. F. Financiamento de sistemas de inovação amazônicos voltados para a sustentabilidade. Boletim GEEP, [s. l.], v. 4, n. 1, 2023.

RACCICHINI, A.; PAULA, L. F.; VINHA, V.; MONTEIRO, I. The role of development banks in supporting sustainable development: The case of Banco da Amazonia. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2025. (Texto para Discussão, 005).

RACCICHINI, A.; VINHA, V. G. Instituições, meio ambiente, finanças e investimentos na economia real: (des)equilíbrios na Amazônia Legal. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 15., 2023, Anais dos Encontros da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica – ECOECO – ISSN: 2175-3970, 2023.

RACCICHINI, A.; VINHA, V.G.; MAY, P. Financiamento da bioeconomia na Amazônia Legal: bancos públicos, incerteza, convenções e limiares socioecológicos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 16., 2025, Anais dos Encontros da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica – ECOECO – ISSN: 2175-3970, 2025.

RATZINGER, J. La Vera Europa: identità e missione. Siena: Cantagalli, 2021.

RAUD-MATTEDI, C. A construção social do Mercado em Durkheim e Weber. RBCS, [s. l.], v. 20, n. 57, 2005.

RIZZO, L. Financiamento da bioeconomia na Amazônia: definição, instrumentos e desafios. 2023. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

ROCHA, R. R. O papel do sistema financeiro: do crescimento à inclusão social. 2004. Monografia – Unicentro Newton Paiva, Belo Horizonte, 2004.

RODRIGUES, M.; JUNIOR, W. C. A.; SILVA, D. C. C. Crédito rural e o Fundo Constitucional do Norte (FNO): análise da concentração dos recursos na região Norte. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, Curitiba, v. 13, n. 2, p. 401-418, maio/ago. 2024.

ROOSEVELT, A. Uma memória histórica da pesquisa arqueológica no Brasil (1981-2007). Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi, Belém, v. 4, n. 1, p. 155-170, 2009.

ROSENBERG, N. Por Dentro da Caixa-Preta - Tecnologia e Economia. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

ROSENBERG, N. Was Schumpeter a Marxist? Industrial and Corporate Change, [s. l.], v. 20, n. 4, p. 1215-1222, 2011.

RUDNER, R. The scientist qua scientist makes value judgments. Philosophy of Science, [s. l.], v. 20, p. 1–6, 1953.

SÁ EARP, F. A tríplice revolução keynesiana: notas sobre a dinâmica da difusão das idéias econômicas, *Ensaios FEE,* ano 21, n. 2, 2000.

SANKEY, H. Scientific Method. *In*: PSILLOS, S.; CURD, M. (ed.). The Routledge Companion to Philosophy of Science. Londres: Routledge, 2008. p. 248-257.

SANTOS, L. C. S. publiCIDADE do BASA – Banco da Amazônia – como marca de divulgação do progresso e do desenvolvimento da região. Animus, Santa Maria, v. 18, n. 38, p. 57-71, 2019.

SANTOS, R. J. O fim do Grão-Pará e a institucionalização da região amazônica. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi, Belém, v. 18, n. 1, 2023.

SCHAMA, S. The Embarrassment of Riches: An Interpretation of Dutch Culture in the Golden Age. New York: University of California Press, 1997.

SCHERRER, C. Theoretical perspectives on mission drift of public sector banks: the German case. Competition & Change, [*s. l.*], v. 29, n. 5, p. 615–631, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1177/10245294251338393.

SCISCÚ, J., PAULA, L. F., MICHEL, R., (2005). Por que Novo-Desenvolvimentismo? Versão ampliada da Introdução feita pelos autores ao livro *Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Versão de Fevereiro de 2005.

SHAO, Chaofeng; CHEN, Sihan; ZHAN, Xuesong. Sustainable Development Agenda: historical evolution, goal progression, and future prospects. *Sustainability*, [s. l.], v. 18, n. 948, p. 1-27, 2026.

SILVA, I. L. B.; FARIAS, A. L. A.; MATHIS, A. Entre contradições e governança, grandes projetos na amazônia e políticas climáticas. *In*: FOLHES, R. T.; GONÇALVES, M. V. (org.). Para além da COP 30: tópicos sobre desenvolvimento na Amazônia em tempos de emergência climática. Belém: NAEA, 2024. p. 256-278.

SILVA, J. M. C. *et al*. Minimum costs to conserve 80% of the Brazilian Amazon. Perspectives in Ecology and Conservation, [s. l.], v. 20, 2022.

SILVA, M. S. Regulação financeira relacionada a riscos climáticos: notas sobre uma construção em processo. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão, 3055). DOI: https://dx.doi.org/10.38116/td3055-port. 2024.SIMONIAN, L. T. L.; BAPTISTA, E. R. (org.). Formação Socioambiental da Amazônia. Belém: NAEA, 2015. v. 3.

SOROKIN, P. A. Las Filosofias Sociales de nuestra Epoca de Crisis. Madri: Aguilar, 1960.

STEFFEN, Will; BROADGATE, Wendy; DEUTSCH, Lisa; GAFFNEY, Owen; LUDWIG, Cornelia. The trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration. The Anthropocene Review, [S. l.], p. 1-18, 2015. DOI: 10.1177/2053019614564785.

STUDART, R. Investment Finance in Economic Development. London: Routledge, 1995.

STUDART, R. O sistema financeiro e o financiamento do crescimento: uma alternativa pós-keynesiana à visão convencional. Revista de Economia Política, [s. l.], v. 13, n. 1, p. 110-129, 1993.

STUDART, R. The efficiency of financial systems, liberalization, and economic development. Journal of Post Keynesian Economics, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 269-292, 1995-1996.

Taleb, N.N. The black swan: the impact of the highly improbable. Random House Publishing Group, USA, 2007.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 247/2022 – Plenário. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Brasília, DF, 9 fev. 2022.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 809/2025 – Plenário. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Brasília, DF, 16 abr. 2025.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2057/2022 – Plenário. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Brasília, DF, 14 set. 2022.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2179/2022 – Plenário. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Brasília, DF, 5 out. 2022.

TOCANTINS, L. Vida cultura e ação. Rio de Janeiro: Arte Nova. 1969.

TODESCHINI, G. I mercanti e il tempio. Bologna: Il Mulino, 2002.

TODESCHINI, G. Ricchezza Francescana, Dalla povertà volontaria alla società di mercado. Bologna: Il Mulino, 2004.

TOOZE, Adam. Welcome to the world of the polycrisis. Financial Times, London, 28 out. 2022. Disponível em: https://www.ft.com/content/4983f525-6d1f-4bb7-951b-2593922c159a. Acesso em: 7 mar. 2026.

TOOZE, Adam. Polycrisis — is this the sequel? Financial Times, London, set. 2025. Disponível em: https://www.ft.com/content/6f3b7b4a-1e2c-4d5e-8a9b-c1d2e3f4g5h6. Acesso em: 7 mar. 2026.

VAN DER HOFF, R.; ZWIETEN, N. A. Biodiversity Finance and Transformative Governance. *In*: VISSEREN-HAMAKERS, I. J.; KOK, M. T. J. (ed.). Transforming Biodiversity Governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. p. 115–136.

VENÂNCIO, E. K. P.; NETO, T. O.; SILVA, F. B. A. O Banco da Amazônia e sua geografia histórica no Amazonas. *In*: REIS, T. S.; FERREIRA, M. (org.). Actas Completas e Resumos da 13ª Jornada Virtual Internacional em Pesquisa Científica. Porto: Editora Cravo, 2025. p. 1173-1186.

VERGOLINO, J. R.; GOMES, G. M. Metamorfoses da economia amazônica. *In*: MENDES, A. D. (org.). Amazônia terra e civilização, uma trajetória de 60 anos. Belém-Pa: Banco da Amazônia, 2004. v. 2, p. 447-479.

VINHA, V. G. A convenção do desenvolvimento sustentável e as empresas eco-comprometidas. 2000. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

VINHA, V. G. Polanyi e a Nova Sociologia Econômica: uma aplicação contemporânea do conceito de enraizamento social. Econômica, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 207-230, 2001.

VINHA, V. G.; DUARTE, F. J. M.; DABUL, M. S. As empresas e o desenvolvimento sustentável: a trajetória da construção de uma convenção. *In*: MAY, P. H. (org.). Economia do Meio Ambiente: Teoria e Prática. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2018.

VINHA, V. G.; MAY, P. A Biodiversidade e a Governança Verde no Brasil. Desenvolvimento em Debate, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 89-109, 2012-2014.

VOLTAIRE. Candido ovvero l'ottimismo. Milano: Rizzoli, 1994.

WEISS, L. (Ed.) States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back *In* Cambridge: Cambridge University Press. 2003.

WEISS, L. The State in the Economy: Neoliberal or Neoactivist? 2009. *In* Ofxord Handbook of Comparative Institutional Analysis. Apresentado no Seminário Internacional INCT-PPED/MIDS: Reposicionamentos Estratégicos, Políticas e Inovação em Tempos de Crise. Rio de Janeiro. IE/UFRJ. Data: 1 a 3 de Setembro de 2009.

WILLIAMSON, John. What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? The World Bank Research Observer, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 251-264, ago. 2000. Disponível em:https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/714081468160481237/what-should-the-world-bank-think-about-the-washington-consensus.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; QUEIROZ, Julia; ROCHA, Érico. Relatório de Pesquisa: Avaliação dos Critérios de Sustentabilidade dos Financiamentos Apoiados pelos Fundos Constitucionais Brasileiros. Santiago de Chile: CEPAL; NACIONES UNIDAS, mar. 2009. (Colección Documentos de proyectos, LC/W.237).

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Setor financeiro: suporte fundamental de transição para a economia verde. Rio de Janeiro: Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS), 2012 (Coleção de estudos sobre diretrizes para uma economia verde no Brasil).

ZAMAGNI, S. Capitalismo cibernetico e Progetto Transumanista. Bologna: Università di Bologna; Pontificia Accademia di Scienze Sociali, 2024.

ZAMAGNI, S. La lezione e il monito di una crisi annunciata. [S. l.]: AICCON, 2008. (Working Papers, 56).

ZAMAGNI, S. Prendersi cura della democrazia: Il ritorno dell'Economia Civile. Roma: Ecra Srl, 2023.

ZAMAGNI, S.; BRUNI, L. Economia Civile, efficienza, equità e felicità pubblica. Bologna: Il Mulino, 2004.

ZAPPIA, Carlo. Keynes's Treatise on Probability at 100 years: its most enduring message. Siena Economic Working Papers (ou periódico correspondente), Siena, n. 855, 2021.

ZYSMAN, J. Governments, Markets, and Growth: Financial System and the Politics of Industrial Growth. Londres: Martin Robertson, 1983.

APÊNDICE 1 – DETALHAMENTO METODOLÓGICO

Os dados requeridos ao Banco da Amazônia por meio do canal de transparência da CGU FalaBr se referem aos seguintes campos: Cliente: Nome do cliente; Descrição do projeto: Descrição sintética do projeto financiado; UF: Em qual Estado da federação o financiamento do projeto é localizado no que tange os Estados da Amazônia Brasileira; Município: Em qual é o Município da Amazônia Brasileira o projeto é financiado; Município – código: Classificação do IBGE; Data da contratação: Data de assinatura do contrato; Valor contratado R$: Valor em R$ contratado; Valor desembolsado R$: Valor em R$ desembolsado; Fonte de recurso (desembolsos): Trata-se da fonte de recursos registrada nos desembolsos do contrato, como por exemplo: FNO, FNE, FAT, poupança, recursos próprios, vinculada, estatutária, livre aplicação etc.; Custo financeiro: Composição do custo financeiro reflete os custos de captação de recursos, como por exemplo, Selic, IPCA, TLP, custo em moeda estrangeira, TR, etc.; Juros: Taxa de juro anual aplicada (%); Prazo - carência (meses): É o período durante o qual o cliente paga somente os juros do financiamento contratado; Prazo – amortização (meses): É o período, após o prazo de carência, durante o qual o cliente realiza os pagamentos de amortização do financiamento contratado, além dos juros incidentes; Prazo (meses): Duração total do financiamento; Modalidade de apoio: Reembolsável ou Não Reembolsável; Forma de apoio: Direta ou indireta (através de outro banco credenciado); Produto: Nome do produto financeiro usado (ex. FNO Verde, Crédito empresarial, etc.); Instrumento financeiro: Tipologia de instrumento financeiro usado (ex. linha de financiamento, programa, fundo, etc.); Inovação: São considerados os instrumentos financeiros que tem por objetivo o apoio à inovação; Área operacional: Área responsável pela operação do financiamento no banco; Seção CNAE – nome: Inserir o nome da seção do CNAE conforme definido pelo IBGE; Divisão CNAE – nome: Inserir o nome da divisão CNAE conforme definido pelo IBGE; Grupo CNAE – nome: Inserir o nome do grupo CNAE conforme definido pelo IBGE; Classe CNAE – nome: Inserir o nome da classe CNAE conforme definido pelo IBGE; Subclasse CNAE – nome: Inserir o nome da subclasse CNAE conforme definido pelo IBGE; CNAE – código: Inserir o código CNAE conforme definido pelo IBGE e que mostre os diversos componentes (seção, divisão, grupo, classe, subclasse); Porte do cliente: Grande, médio, pequeno e micro; Natureza do cliente: Privada, Administração pública direta (Federal), Administração pública direta (Estado), Administração pública direta (Município), terceiro setor; Instituição Financeira Credenciada: Instituição financeira credenciada; Tipo de garantia: Colocar a tipologia de garantia exigida (ex. real, pessoal, de outra natureza, etc.); Situação do contrato: Ativo (em andamento) ou liquidado

(Contrato liquidado é aquele cujas obrigações, de caráter financeiro e não financeiro, já foram integralmente cumpridas pelo beneficiário).

APÊNDICE 2 – ROTEIROS DE ENTREVISTAS

Roteiro entrevista semiestruturada para entidade pública do Estado

1. Quais são os critérios usados para a tomada de decisão sobre o financiamento e investimento no estado? Quais os setores mais priorizados? Esta priorização é definida a partir das políticas públicas?
2. Nesta tomada de decisão são considerados também elementos de impactos socioecológicos, além dos tradicionais elementos de viabilidade econômico-financeira e de interesse público? Se sim, explique e se não, por que não?
3. O financiamento de investimentos "tradicionais" (ex. agronegócio, mineração, energia, saneamento, etc.) também está se modificando em função de questões socioambientais? Se sim, como? E se não, por que não? A proporção dos recursos financiado para setores tradicionais e sustentáveis mudou recentemente? Em caso afirmativo, o que motivou esta mudança?
4. Quem são os beneficiários dos financiamentos? As ONGs, associações, etc.
5. Quais os principais instrumentos financeiros disponíveis para o financiamento e investimento em setores da economia do seu Estado? Como são estruturados e quais suas características?
6. Em específico, existem instrumentos financeiros para projetos de desenvolvimento sustentável? Sem sim, quais são e quais suas características?
7. As linhas de financiamento/investimento para projetos sustentáveis contam com condições favoráveis em termos de prazos, custos (juros subsidiados), e outras vantagens?
8. Neste bojo, quais são os instrumentos financeiros mais efetivos para o financiamento de projetos de desenvolvimento sustentável no seu Estado?
9. Em termos de políticas públicas e regulação, quais iniciativas são concebidas, estruturadas e implementadas para fomentar projetos de desenvolvimento sustentável no contexto do planejamento do seu Estado? O desenvolvimento sustentável é algo transversal às políticas públicas ou é somente um nicho específico? As políticas públicas federais são consideradas? Por exemplo, o Plano de transformação ecológica do Ministério da Fazenda e taxonomia sustentável?

10. Financiar a transformação ecológica no seu Estado envolve elevado grau de incerteza, como minimizar a incerteza através de políticas públicas, regulação, mecanismos e instrumentos de financiamento? (ex. financiamento da inovação)
11. Quais são as dificuldades encontradas na relação com o sistema financeiro para financiar projetos sustentáveis no Estado?
12. Qual a proporção dos recursos para projetos de investimento sustentáveis que o Estado implementa diretamente e qual é executado pelo setor financeiro?

Roteiro entrevista semiestruturada para ambiente acadêmico de pesquisa

1. Qual é a forma de atuação e efetividade do sistema de fomento na Amazônia Legal? (ex. Banco da Amazonia, Banpará, AFEAM). Estas instituições seguem trajetórias "convencionais" de desenvolvimento ou realmente implementam iniciativas rumo ao desenvolvimento sustentável?
2. Quanto às políticas públicas estatais, existe algum avanço no financiamento e investimento de projetos voltados ao desenvolvimento sustentável? Quais os principais desafios e eventuais pontos de forças?
3. Os bancos multilaterais também atuam em prol do desenvolvimento sustentável, qual a atuação e efetividades deles aqui no Estado?
4. O setor privado e as organizações da sociedade civil têm contribuído no financiamento de iniciativas voltadas ao desenvolvimento sustentável? Se sim, como? e se não, quais são os principais gargalos?
5. Em temos teóricos financiar a transformação ecológica de uma economia envolve altos graus de incerteza e características peculiares de um processo de inovação. Você acredita que seria possível conceber o financiamento desta transformação como o financiamento da inovação e ainda, usar o conceito de "convenção" para a redução de incerteza?
6. O financiamento do desenvolvimento sustentável costuma ser tratado como algo específico ou de nicho e não integrado na discussão do sistema financeiro como um todo. Entretanto, para traze-lo no centro do debate, este financiamento poderia ser explicado com as categorias epistêmicas de funcionalidade do sistema financeiro e da hipótese de fragilidade financeira?
7. Cada projeto tem um impacto na realidade socioecológica e econômica. O financiamento costuma ser oferecido por meio de critérios econômicos e, eventualmente

de interesse público. No entanto, é ainda frágil o entendimento da relação entre financiamento de um projeto e os impactos gerados na realidade. O conceito de limiares socioecológicos da economia ecológica poderia ser um caminho epistêmico para descrever essa relação?

Roteiro entrevista semiestruturada para instituições de sistema de fomento

1. Como é diversificada a carteira ativa de crédito da sua instituição? Quais as principais tipologias de projetos financiados dentro da matriz econômica de referência? (ex. infraestrutura, energia, agronegócio, reflorestamento, produtos da sociobiodiversidade etc.). Em suma, qual é a estratégia de portfólio da instituição?
2. Em termos de prazos (maturidade), tomadores de crédito e volumes financiados, quais são as principais características? O financiamento é mais de médio e longo prazo ou não? Quem são os principais tomadores? (ex. grandes empresa, médias, pequenas, etc.) Qual é o volume de financiamento médio?
3. Quais os critérios aplicados para a tomar a decisão de financiamento de projetos? Qual é processo de avaliação e existem critérios ligados ao desenvolvimento sustentável (ex. métrica de avaliação de impacto econômico, social e ambiental)?
4. Em específico, qual é processo de avaliação do tomador do crédito para projetos de cunho sustentável quanto a sua capacidade de pagamento e estruturação de garantias?
5. Que tipo de mecanismos e instrumentos financeiros a instituição utiliza para o financiamento de projetos de desenvolvimento sustentável? Qual é a relação com os mecanismos e instrumentos "tradicionais"?
6. As linhas de financiamento para projetos sustentáveis contam com condições favoráveis em termos de prazos, custos (juros subsidiados), e outras vantagens?
7. Qual é a estratégia de *funding* da instituição (passivo)? Quais tipologias e as características dos instrumentos de *funding* utilizados e quem são os principais financiadores?
8. Você enxerga algum tipo de semelhança entre financiar projetos de desenvolvimento sustentável e projetos de inovação convencionais? (ex. capital paciente; ecoinovação)
9. A regulação e as políticas públicas influenciam a atuação da instituição perante o tema do desenvolvimento sustentável?
10. Em termos competitivos, as práticas de mercado sustentáveis têm influenciado no entendimento de conceber uma cultura de sustentabilidade da sua instituição?

11. O tema do desenvolvimento sustentável é algo integrado à visão estratégica da instituição ou algo lateral e não central?
12. Em caso afirmativo, qual solução de governança e organização foi implementada pela sua instituição para integrar as temáticas do desenvolvimento sustentável?

Roteiro entrevista semiestruturada para o setor privado e organizações da sociedade civil

1. Quais os critérios aplicados para a tomar a decisão de financiamento e investimento de projetos? Qual é processo de avaliação e existem critérios ligados ao desenvolvimento sustentável?
2. Existe alguma métrica de avaliação de impacto (econômico, social e ambiental) aplicada para avaliar os resultados dos projetos financiados?
3. Que tipo de mecanismos e instrumentos financeiros a instituição utiliza para o financiamento de projetos de desenvolvimento sustentável? Qual é a relação com os mecanismos e instrumentos "tradicionais"?
4. As linhas de financiamento para projetos sustentáveis contam com condições favoráveis em termos de prazos, custos (juros subsidiados), e outras vantagens?
5. Quais as principais características da carteira de ativos da sua instituição? (ex. setores, maturidades, tomadores, volumes financeiros, etc.)
6. Qual é a estratégia de *funding* da instituição (passivo)? Quais tipologias e as características dos instrumentos de *funding* utilizados e quem são os principais financiadores?
7. Você enxerga algum tipo de semelhança entre financiar projetos de desenvolvimento sustentável e projetos de inovação tradicional?
8. Em termos competitivos, as práxis de mercado sustentáveis e a regulação têm influenciado no entendimento de conceber uma nova postura da sua instituição?
9. Em termos estratégicos da instituição, o tema do desenvolvimento sustentável é algo integrado a visão estratégica ou algo lateral e não central?
10. Qual solução de governança e organização foi implementada pela sua instituição para integrar as temáticas do desenvolvimento sustentável?

Roteiro entrevista semiestruturada para especialistas do setor financeiro

1. Quais são os principais desafios para o financiamento da economia da região da Amazônia Legal em prol do desenvolvimento sustentável? (ex. falta de garantias, alto custo do capital, altos níveis de incerteza, falta de projetos etc.)
2. Como você enxerga o papel dos bancos regionais (Basa, Banpará), dos bancos de desenvolvimento (BNDES) e das agências de fomento (ex. AFEAM, AFERR, Desenvolve MT, AFAP) no financiamento da economia da região da Amazônia Legal? Nesse sentido, quais as principais restrições e desafios a serem enfrentados por essas instituições e o que poderia ser feito para melhorar seu desempenho?
3. Os bancos multilaterais e o sistema de fomento têm trabalhado bastante para financiar projetos na região da Amazônia Legal (ex. Amazônia Sempre do BID, Fundo Amazônia do BNDES, Coalização Verde dos bancos de desenvolvimento, entre outros). Como potencializar a atuação dessas instituições na região?
4. Como você avalia a atuação dos fundos verdes internacionais (GCF, GEF, CIF, AF) na atuação da região em análise? Pode destacar os principais resultados e desafios?
5. O setor privado poderia ser um aliado no financiamento da economia desta região em prol do desenvolvimento sustentável? Quais as regras de engajamento (ex. garantias, clareza nos retornos dos investimentos, etc.) e o que poderia ser feito para aumentar seu engajamento no financiamento de projetos sustentáveis na região da Amazonia?
6. A atuação do governo federal tem desenvolvido diversas inciativas para implementar políticas públicas com teor de sustentabilidade na região (ex., Mais ciência na Amazonia, Política Nacional sobre Mudança do Clima, ENREED+, PNPSA, Emissão de títulos públicos soberanos verdes, Eco Invest Brasil, Fundo Clima, Plano de transformação ecológica, Nova Industrial Brasil, Novo PAC, entre outros). Quais os principais desafios em termos de financiamento destas políticas públicas? (ex. orçamento público, política fiscal, política monetária)
7. Quais os instrumentos mais adequados e com quais lógicas podem ser aplicados para financiar projetos de sustentabilidade na Amazonia Legal? (ex. subvenções, financiamento concessional, garantias, fundos de ações, securitização, fundos de investimento de baixo carbono, títulos verdes, empréstimos verdes, *blended finance*, mecanismos de seguros e resseguros, empréstimos vinculados à sustentabilidade baseados em resultados).

8. Quais princípios deveriam orientar a governança do financiamento da economia da região da Amazônia legal em prol do desenvolvimento sustentável? Isto é, quais papeis e responsabilidades dos *stakeholders* que compõem a arquitetura de financiamento dessa região (ex. ministérios, Estados, bancos multilaterais, sistema de fomento, setor privado, etc.)