



**SUDAM**  
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

**MECANISMOS PARA O FOMENTO À CRIAÇÃO DE  
NOVOS CENTROS, ATIVIDADES E POLOS DINÂMICOS  
POR MEIOS DO FUNDO CONSTITUCIONAL  
DE FINANCIAMENTO DO NORTE - FNO**

**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

Jair Messias Bolsonaro - Presidente

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MDR**

Rogério Simonetti Marinho - Ministro

**SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - SUDAM**

Louise Caroline Campos Löw - Superintendente

**DIRETORIA DE PLANEJAMENTO E ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS - DPLAN**

André Carvalho de Azevedo Carioca - Diretor

**DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO - DIRAD**

Rogério Matos dos Santos – Diretor

**DIRETORIA DE GESTÃO DE FUNDOS, DE INCENTIVOS E DE ATRAÇÃO DE  
INVESTIMENTOS - DGFAI**

Roger Araújo Castro - Diretor

**COORDENAÇÃO-GERAL DE ELABORAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE  
DESENVOLVIMENTO - CGEAP**

Flávio Rodrigo Reis Blanco - Coordenador

**COORDENAÇÃO GERAL DE AVALIAÇÃO DE FUNDOS E INCENTIVOS  
FISCAIS - CGAVI**

Flávio Alves de Lima - Coordenador

**COORDENAÇÃO DE ELABORAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS  
PLANOS E PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO - CEP**

Benedito Barros Caldas - Coordenador substituto



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA  
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO E ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS  
DIRETORIA DE GESTÃO DE FUNDOS, INCENTIVOS E DE ATRAÇÃO DE  
INVESTIMENTOS**

**Mecanismos para o fomento à criação de novos centros,  
atividades e polos dinâmicos por meio do Fundo  
Constitucional de Financiamento do Norte – FNO**

**BELÉM  
2021**

© 2021 Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam

Tv. Antônio Baena, 1113 – Marco. Belém – Pará – Brasil

CEP : 66.093-082

cgeap@sudam.gov.br

www.sudam.gov.br

**NORMALIZAÇÃO:** Biblioteca da Sudam

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

Mecanismo para o fomento à criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos por meio do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO. – Belém: SUDAM, 2021.

50 p., il.

1. Promoção do Desenvolvimento Regional – Região Norte. 2. Desenvolvimento Regional - Região Norte. 3. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO. I. Título.

CDU 332.146.2 (811)

## **EQUIPE TÉCNICA**

### **Elaboração:**

Adilton Pereira Ribeiro – Geógrafo (CEP/CGEAP/DPLAN);

Benedito Barros Caldas – Economista (CEP/CGEAP/DPLAN);

Rodrigo Portugal da Costa – Economista (CGAVI/DGFAI);

Sérgio Felipe Melo da Silva – Economista (CEP/CGEAP/DPLAN);

### **Revisão**

Robson Ferreira da Silva – COGID/DPLAN;

Túlio Luís Mauro Barata – CGFIN/DGFAI;

## **LISTA DE SIGLAS**

AM – Estado do Amazonas

APL – Arranjo Produtivo Local

CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas

COGPE – Coordenação-Geral de Elaboração de Programas e Projetos Especiais

FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

JUCEAM – Junta Comercial do Amazonas

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional

MIP – Matriz de Insumo-produto

NGE – Nova Geografia Econômica

PA – Estado do Pará

PIB – Produto Interno Bruto

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PRDA – Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

TCU – Tribunal de Contas da União

UHT – Usina Hidrelétrica

USP – Universidade de São Paulo

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### QUADRO

Quadro 1 - Matriz de Aderência do art. 3º, inciso IX da Lei de criação do FNO à PNDR.....22

### TABELAS

Tabela 1 – Tipologia da PNDR dos municípios abrangidos pelo FNO .....25

Tabela 2 - Cidades Intermediárias da Amazônia Legal.....27

Tabela 3 – Municípios-polo e tipologia da PNDR na área de atuação do FNO.....30

Tabela 4 - *Backwards Linkages* e *Forwards Linkages* dos estados da Região Norte. ....32

Tabela 5 – Polos de atividades econômicas na Região Norte .....37

Tabela 6 – Número de empreendimentos nos municípios-polo das rotas de integração nacional na região norte em 2018. ....40

Tabela 7 – Descritivo das Cidades Intermediárias na Região Amazônica.....48

### FIGURAS

Figura 1 - Tipologia da PNDR dos municípios da Região Norte.....25

Figura 2 – Polos de atividades econômicas na Região Norte.....37

Figura 3 – Mapa das Rotas de Integração Nacional na região norte. ....39

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>RESUMO EXECUTIVO</b> .....	<b>10</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2. ANTECEDENTES</b> .....	<b>13</b>
<b>3. REFERÊNCIAS TEÓRICAS</b> .....	<b>15</b>
<b>3.1 Insights da Nova Geografia Econômica</b> .....	<b>19</b>
<b>3.2 A questão da centralidade urbana</b> .....	<b>20</b>
<b>4. PARÂMETROS PARA ESCOLHAS DE NOVAS CENTRALIDADES</b> .....	<b>22</b>
<b>4.1 Alinhamento entre a Lei nº 7.827/1989 (Lei dos Fundos Constitucionais) e o Decreto nº 9.810/2019 (que institui a PNDR)</b> .....	<b>22</b>
<b>4.2 Tipologias da PNDR</b> .....	<b>24</b>
<b>4.3 Rede policêntrica de cidades</b> .....	<b>26</b>
<b>4.3.1 Cidades Intermediárias</b> .....	<b>26</b>
<b>4.3.2 Regiões imediatas</b> .....	<b>28</b>
<b>4.4 Estrutura produtiva regional a partir da Matriz de Insumo-produto</b> .....	<b>32</b>
<b>4.5 O Programa Rotas de Integração Nacional na região Norte</b> .....	<b>34</b>
<b>5 CONEXÃO ENTRE OS PARÂMETROS ESTUDADOS E PROPOSTOS DE NOVOS MECANISMOS PARA O FNO</b> .....	<b>37</b>
<b>6. PROPOSTA DE NOVOS MECANISMOS PARA DIRECIONAMENTO DO CRÉDITO DO FNO À CRIAÇÃO DE CENTROS, POLOS E ATIVIDADES DINÂMICAS NA REGIÃO NORTE, NOTADAMENTE EM ÁREAS INTERIORANAS.</b> .....	<b>43</b>
<b>ANEXO: DESCRITIVO DAS CIDADES INTERMEDIÁRIAS NA REGIÃO AMAZÔNICA.</b>	<b>48</b>

## **APRESENTAÇÃO**

A redução das desigualdades regionais é um dos objetivos presentes na Constituição Federal de 1988 sendo também a principal finalidade da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída pelo Decreto nº 9.810/2019. A promoção do desenvolvimento nacional equilibrado requer ações integradas, sistêmicas e multissetoriais que permitam a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intrarregiões brasileiras.

O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) é um instrumento da PNDR e tem dentre as suas diretrizes o apoio à criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas, que estimulem a redução das disparidades intrarregionais de renda. Como instrumento de desenvolvimento regional, deve favorecer a convergência dos níveis de renda e qualidade de vida.

Tomando como referência os normativos legais vigentes, este estudo apresenta mecanismos que favoreçam o espraiamento do desenvolvimento em toda a região Norte e que proporcione o fortalecimento das atividades econômicas regionais, principalmente aquelas voltadas à bioeconomia e suas formas de organizações, por meio do FNO

Assim, a Sudam cumpre com sua missão de promover políticas públicas que resultem na melhoria da qualidade de vida da população e na proteção da floresta Amazônica, por meio de ações que incrementem o Desenvolvimento Sustentável e fomentem as potencialidades locais, além de promover a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento nas regiões, especialmente as que apresentam baixos indicadores socioeconômicos.

**Louise Caroline Campos Löw**

Superintendente da Sudam

## RESUMO EXECUTIVO

O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) foi regulamentado pela Lei nº 7.827, de 27/09/1989 e com alterações posteriores. O Fundo tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da Região Norte, por meio da execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em harmonia com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA 2020-2023), promovendo, assim, maior eficácia e efetividade na aplicação dos recursos, de modo a aumentar a produtividade dos empreendimentos, gerar novos postos de trabalho, elevar a arrecadação tributária e contribuir para a melhoria da distribuição de renda. Em 2018, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou fiscalização no Banco da Amazônia S.A e na Sudam cujo objetivo foi levantar os controles e demais ações/omissões que burocratizam e retardam a concessão de operações de crédito com recursos do FNO. Como desdobramento da fiscalização, o TCU elaborou um relatório e apresentou recomendações e determinações constantes no Acórdão TCU nº 897/2019 – TCU – Plenário voltadas ao Banco da Amazônia e à Sudam. Dessa forma, este documento objetiva apresentar mecanismos que favoreçam o espraiamento do desenvolvimento em toda a região Norte e que proporcione o fortalecimento das atividades econômicas regionais e suas formas de organização, por meio do FNO. A literatura mostra que o cerne das teorias de desenvolvimento regional é estudar maneiras de reduzir as disparidades entre as regiões (DINIZ, 2020), variando a escala em que se considera o processo. Partindo da premissa de que é preciso a consolidação de centros e polos com atividades econômicas dinâmicas, há necessidade de estruturação das cidades e de suas funções urbanas, dado o potencial que possuem na estruturação do território. Adicionalmente, nas Rotas de Integração Nacional, percebe-se que as políticas de fomento possuem papel direto e indireto significativo e determinante para o desenvolvimento das Rotas e dos Polos, do qual se sublinha o financiamento à agricultura, verticalização produtiva e setores urbanos de suporte às atividades locais. Assim como a biodiversidade, as rotas do açaí e do cacau apresentam um baixo grau de formalização dos empreendimentos, dificultando a realização de negócios na região e tomada de crédito pelo FNO. Logo, sugere-se ao Banco da Amazônia e à Sudam a adoção de novos mecanismos estratégicos e operacionais que objetivam a destinação do crédito para a criação de novas atividades, centros e polos dinâmicos na região Norte. Os parâmetros articulam os resultados da Matriz Insumo Produto (MIP), a tipologia da PNDR, as regiões imediatas e intermediárias e as rotas de integração, para definir novos centros e polos com atividades dinâmicas.

## 1. INTRODUÇÃO

O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) foi regulamentado pela Lei nº 7.827, de 27/09/1989 e com alterações posteriores. O Fundo tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da Região Norte, por meio da execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em harmonia com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA (SUDAM, 2019), promovendo, assim, maior eficácia na aplicação dos recursos, de modo a aumentar a produtividade dos empreendimentos, gerar novos postos de trabalho, elevar a arrecadação tributária e contribuir para a melhoria da distribuição de renda.

O art. 3º da Lei nº 7.827/1989 apresenta as diretrizes a serem observadas quando da formulação dos programas de financiamento dos Fundos Constitucionais. Dentre as diretrizes, o inciso IX dispõe sobre o “apoio à criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas, que estimulem a redução das disparidades intrarregionais de renda;”, objeto das determinações do item 9.3.3 do Acórdão TCU<sup>1</sup>.

Cabe ressaltar que a redução das desigualdades regionais é um dos objetivos fundamentais do país, está presente no art. 3º da Constituição Federal e com base neste dispositivo legal foram criadas estratégias de desenvolvimento intra e inter-regionais para o Brasil, a exemplo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída pelo Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019.

A PNDR tem como finalidade reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população (BRASIL, 2019). Dentre os objetivos da PNDR, destaca-se a criação de uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do País, de forma a considerar as especificidades de cada região.

Considerando a necessidade de promoção do desenvolvimento equitativo das regiões brasileiras, a PNDR adotou uma abordagem territorial para a implementação das suas políticas, considerando as escalas macrorregional, com prioridade para as regiões Norte, Nordeste e

---

<sup>1</sup> Que posteriormente foram transformadas em recomendações.

Centro-Oeste - por serem as que apresentam menor nível de desenvolvimento econômico e social - e sub-regional, considerando as áreas compreendidas pela faixa de fronteira, Região Integrada de Desenvolvimento – Rides e o semiárido.

Complementarmente aos recortes macrorregional e sub-regional, a Política Nacional adotou tipologias referenciais a partir do quadro geográfico de desigualdades regionais, onde define espaços elegíveis para a sua atuação. A tipologia da PNDR é um parâmetro para a priorização de políticas públicas e adota a combinação de duas variáveis principais: uma ligada ao rendimento (renda per capita) e a outra ligada à dinâmica produtiva (PIB per capita). Como forma de definir tais espaços, o então Ministério da Integração Nacional (atualmente Ministério do Desenvolvimento Regional) elaborou a Nota Técnica nº 52-CGMA/DPDR/SDR/MI onde foi definido que os municípios enquadrados nas tipologias de baixa e média renda, independente do seu dinamismo, são áreas prioritárias para a PNDR.

Tais considerações são importantes visto que tanto as diretrizes da Lei nº 7.827/1989 quanto o Decreto nº 9.810/2019 versam sobre a necessidade do espraiamento das políticas públicas de desenvolvimento para além dos grandes centros urbanos regionais. Cabe ressaltar, que o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte é um dos instrumentos explícitos da PNDR, e sendo assim, deve ser indutor da criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos em áreas interioranas, conforme determina o Acórdão TCU 897/2019.

Para fins dessa proposição considera-se **centro** a forma urbana (cidade) com atributo ou potencial de exercer influência sobre parcela do território regional, articulando os fluxos de pessoas, de mercadorias, de serviços, de gestão e de informações. As **atividades dinâmicas** referem-se aos enquadramentos setoriais que se destacam na economia e que permitem melhor estruturação e planejamento da ação pública, sendo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) a principal referência de suporte no Brasil. Os **polos dinâmicos**, por sua vez, constituem as aglomerações territoriais (zonas) de cadeias produtivas regionais estratégicas consolidadas ou em fase de implementação, ou ainda áreas do espaço regional com potencialidades econômicas para o desenvolvimento da Amazônia.

De fato, o Brasil não é homogêneo, suas regiões possuem diferenciações físicas, culturais e que somadas ao processo de desenvolvimento por qual o país passou, estas diferenciações também se refletem no meio econômico e social. As regiões Sudeste e Sul apresentam níveis de desenvolvimento mais elevados do que o Norte, Nordeste e Centro-Oeste,

e isso justifica a instituição da PNDR. A adoção de instrumentos financeiros e fiscais mais atrativos nestas regiões servem como indução ao capital nacional e estrangeiro e um esforço de promoção de desenvolvimento mais equitativo.

Contudo, intrarregionalmente, estas regiões também não são homogêneas. Tomando como referência a Região Norte, existem níveis de dinamismos diferentes entre os municípios, principalmente entre aqueles que se situam no entorno dos grandes centros urbanos (capitais e região metropolitana) e os mais esparsados no interior da região. É nesse sentido que a Lei nº 7.827/1989 e o Decreto nº 9.810/2019 orientam que as políticas públicas devem alcançar essas áreas menos dinâmicas e que os instrumentos da política devem ser um mecanismo para isso.

Dessa forma, o presente documento objetiva apresentar mecanismos que favoreçam o espraiamento do desenvolvimento em toda a região Norte e que proporcione o fortalecimento das atividades econômicas regionais, principalmente àquelas voltadas à bioeconomia e suas formas de organizações, por meio do FNO.

## **2. ANTECEDENTES**

Em 2018, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou fiscalização no Banco da Amazônia S.A, no Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e na Sudam em decorrência de deliberação constante em despacho de 8/5/2018 do Min. Vital do Rêgo (TC 011.120/2018-5). A fiscalização teve como objetivo levantar os controles e demais ações/omissões que burocratizavam e retardavam a concessão de operações de crédito com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). Como desdobramento da fiscalização, o TCU elaborou um relatório e apresentou recomendações e determinações constantes no Acórdão TCU nº 897/2019 – TCU – Plenário voltadas ao Banco da Amazônia e à Sudam.

Dentre as determinações do TCU consta no item 9.3.3: criar mecanismos para assegurar que percentual dos recursos aplicados sigam diretrizes que favoreçam e fomentem a criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos em áreas interioranas, assim como a conjugação do crédito com a assistência técnica, diretrizes previstas no art. 3º da Lei 7.827/1989 que tendem a reduzir os riscos das operações, favorecendo o uso criterioso dos recursos para estimular a redução das disparidades intrarregionais de renda.

Para apresentar respostas ao Acórdão TCU nº 897/2019 – TCU – Plenário, a Sudam criou um Grupo de Trabalho através da Portaria nº 145, de 10 de junho de 2019 chamando para a discussão o Banco da Amazônia, o que culminou no Relatório nº 1/2019-GT 145 – FNO (SEI 0202209). Nas respostas ao item 9.3.3 do referido Acórdão, foram apresentadas duas propostas de estudo:

- a) Elaborar estudo técnico sobre Assistência Técnica Rural – Ater com vistas a obter insumos para propor alterações no plano de aplicação; e
- b) Elaborar estudo técnico com vistas a definir novos parâmetros para aplicação em setores, polos e centros econômicos.

Em 2020, a Sudam, em conjunto com a equipe técnica do Banco da Amazônia, elaborou a Nota Técnica Nº 3/2020-CEP/CGEAP/DPLAN (SEI 0261756) onde foram discutidas e apresentadas propostas referentes à Ater, atendendo ao item “a” supracitado. Dando continuidade ao Plano de Ação encaminhado ao TCU, o presente documento visa a atender o item “b” ora elencado e tem caráter propositivo.

Tomando como referência esses dispositivos legais, o TCU realizou outras fiscalizações (p.e. Fiscalização TC 011.432/2015-2 que culminou no Acórdão TCU 1655/2017 - Plenário e demais fiscalizações citadas nos autos) onde foram demonstradas que as principais fontes de financiamentos do desenvolvimento regional apresentavam certa concentração em determinadas áreas e municípios, não cumprindo estritamente o que dispõe a lei do FNO e o decreto da PNDR. Dessa forma, o Acórdão TCU 897/2019 corrobora com essas análises e apresenta determinações que visam atender a esses dispositivos legais.

Importante dizer que além da criação de mecanismos que favoreçam a criação de novos polos e centros dinâmicos, o Acórdão TCU nº 897/2019 chama atenção para o fomento às novas atividades produtivas nas regiões interioranas. Nisso, recorre-se aos trabalhos realizados pela Sudam em 2018, junto aos, então, Ministério da Integração Nacional e Ministério do Planejamento, quando da elaboração do documento chamado “Agenda para o Desenvolvimento das Macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste” (MDR, 2021).

As Agendas Macrorregionais, como foi chamado o documento, apresentaram apostas aceleradoras de processos de desenvolvimento regional em consonância com os objetivos e eixos setoriais de intervenção da PNDR. A agenda estratégica para a macrorregião Norte está

centrada na singularidade da biodiversidade do bioma amazônico, aspecto que a distingue de todas as demais e que, adequadamente explorado, pode lhe render vantagens competitivas únicas. Nesse sentido a integração e a diversificação produtiva da biodiversidade amazônica, com agregação de valor foi definida como a aposta regional para o próximo ciclo de planejamento.

Consoante às Agendas Macrorregionais, em 2019 foi elaborado o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA 2020-2023 (SUDAM, 2019) onde a valorização da biodiversidade ganha relevância como estratégia de desenvolvimento regional. O PRDA apresenta seis eixos setoriais de intervenção, composto por 15 programas, além de 249 projetos que compõem a carteira do Plano. Assim, ganham destaque os projetos voltados à bioeconomia e suas estratégias de organização de produção, comercialização e consumos, via Arranjos Produtivos Locais (APL's) e Rotas da Integração, envolvendo vários atores sociais e governamentais.

### **3. REFERÊNCIAS TEÓRICAS**

O cerne das teorias de desenvolvimento regional é estudar maneiras de reduzir as disparidades entre as regiões (DINIZ, 2020), variando a escala em que se considera o processo. O debate vem desde o século XIX, mediante cálculos de eficiência para melhor localização espacial entre a indústria e a agricultura. Posteriormente, houve a hierarquização entre as cidades, a chamada teoria do lugar central, onde cada lugar exerceria funções produtivas, a partir de suas capacidades de oferta de serviços, definidos também por critérios de eficiência alocativa.

Pelo lado urbano, começa a ser estudado o fenômeno urbano, envolvendo a cidade e os problemas da industrialização acelerada, sem interligação maior com o aspecto regional. Portanto, há um distanciamento entre teorias urbanas e regionais, uma característica persistente até os dias atuais, apesar dos temas congruentes.

Nos aspectos regionais, é possível identificar um avanço teórico após a segunda guerra mundial em dois campos: o da ciência regional (*Regional Science*) e outra, não tão bem definida, mas adotada nesse estudo como Economia regional (*Regional Economy*). A primeira, cujo principal expoente é Walter Isard, é um prosseguimento natural das teorias de localização

de identificação da melhor alocação espacial dos recursos e empresas, para alcance do equilíbrio intra e inter-regional e redução das economias de aglomeração.

A segunda abrange autores como François Perroux, Gunnar Myrdal e Albert Hirschmann sobre estratégias de crescimento econômico com distribuição regional. O primeiro desenvolveu a estratégia de selecionar empresas motrizes para impulsionar o crescimento de polos regionais, cuja concepção era incentivar investimentos estratégicos atrativos às indústrias complementares, interligadas para o desenvolvimento. Foi uma concepção adaptada amplamente pelas políticas regionais brasileiras nos anos 1970, *vide* o Polamazônia.

Do mesmo modo, Myrdal segue raciocínio próximo e desenvolve o conceito de “causação circular cumulativa”, onde o crescimento das regiões desenvolvidas causaria efeitos propulsores para as regiões periféricas de forma conectada e complementar.

Nessas teorias havia um enfoque de interdependência setorial, no qual Hirschman (1972) propôs uma estratégia a partir de um crescimento desequilibrado, em que uma parte do território coloca em movimento forças nas partes restantes. Os efeitos favoráveis seriam os efeitos fluência (aumento de compras, investimentos e absorção do desemprego disfarçado nas regiões mais atrasadas), e os desfavoráveis seria a polarização na região mais desenvolvida. Logo, os efeitos de fluência deveriam superar o de polarização para um processo de desenvolvimento.

Caso não ocorresse, ele sugere políticas econômicas de correção e alocação regional dos investimentos públicos, priorizando empreendimentos com maiores ligações para trás (*backwards linkages*) e para frente (*forwards linkages*).

Nesse sentido, tanto a ciência regional quanto a economia regional utilizam como um dos principais métodos de identificação dos efeitos gerados, a Matriz Insumo Produto (MIP), para sinalizar os investimentos estratégicos com amplo encadeamento. E na Amazônia, o método foi bastante operacionalizado nos planos de desenvolvimento e nos seus instrumentos de ação, a exemplo da avaliação da Sudam (1994).

A matriz de insumo-produto consiste em um ferramental criado pelo economista ganhador do prêmio Nobel Wassily Leontief que auxilia, entre outras coisas, na verificação da estrutura produtiva local a partir das relações de compra e venda de bens e serviços intersetoriais, contratação de mão de obra, pagamento de impostos, salários e lucros, além do nível de investimentos, exportações e importações e consumo das famílias e governo. O

emaranhado fluxo monetário entre os agentes econômicos fornece a possibilidade de identificação da estrutura de custos de cada setor, além de efeitos multiplicadores e índices de encadeamento intersetoriais ou interindustriais.

As atividades dentro do setor intermediário realizam transações interindustriais e com o mesmo setor, uma vez que cada atividade inclui uma variedade de empresas com tipos de produção diferentes. Vendas do setor intermediário para famílias, governos, exportações e alocações em investimentos são chamados de vendas à demanda final. Neste ponto, os bens e serviços são considerados em sua forma final, não destinados a processamento posterior e prontos para seu estágio final de uso no que diz respeito à região, ou seja, exportações, entregas aos consumidores domésticos ou ao setor público, ou incorporação ao capital social, conforme explicam Hoover e Giarratani (2020).

Os efeitos multiplicadores são diferentes entre os setores e algumas vezes não são muito expressivos. Hoover e Giarratani (2020) mostram que existem os chamados vazamentos de demanda da economia regional, isto é, cada vez que uma das atividades intermediárias experimenta um aumento nas vendas, ela tem que alocar parte da receita extra para a compra de insumos não de outras atividades intermediárias, mas dos setores primários de abastecimento. O dinheiro pago por importações adicionais sai da região e seu estímulo à demanda regional termina e passa a estimular a economia da região demandada. Da mesma forma os desembolsos para folha de pagamento, impostos e depreciação simplesmente saem do fluxo de "dinheiro novo" que está circulando entre as atividades de processamento.

Os índices são calculados a partir da matriz de insumo-produto. Dessa forma, considerando que  $U_j$  e  $U_i$  são os índices de ligações para trás e para frente, respectivamente,  $B_j$  a soma de uma coluna (setor) dentro da Matriz de Leontief ( $B$ ),  $B_i$  o somatório de uma linha dentro da mesma matriz,  $n$  o número de setores, e  $B^*$  é a média de todos os elementos da matriz  $B$ , a formulação matemática do índice de encadeamento para trás é a seguinte:

$$(1) \quad U_j = [B_j/n] / B^*$$

Os índices de ligação para frente possuem a seguinte formulação:

$$(2) \quad U_i = [B_i/n] / B^*$$

Os índices para trás e para frente mostram a interdependência produtiva entre as atividades econômicas. Mais especificamente mostram se a média dos elementos (na coluna ou na linha) de um setor específico na matriz  $B$  é maior ou não que a média de todos os setores

dentro da mesma matriz. Estes indicadores podem ser mais referentes à demanda do setor, nesse caso se este possui mais dependência (relações) com os setores à frente (à jusante) maior será seu *Forward Linkage*. Quanto maior for essa interdependência em relação aos setores demandados, ou seja, para trás (ou à montante), maior o efeito nos setores demandados a partir do aumento na demanda final do setor.

Nas duas visões citadas sobre desenvolvimento regional, o foco setorial e econômico é predominante, assim como a necessidade de criação de externalidades de forma equilibrada no espaço, mas não é comum se abordar a perspectiva das cidades e do território.

Contudo, a ciência regional apresentou avanços como a nova geografia econômica de Paul Krugman, para definir relações das economias locais articuladas diretamente com a escala global, com baixa intermediação nacional, culminando em novos padrões de concentração espacial de produção e uma nova relação centro-periferia. Do mesmo modo, teorias como o crescimento endógeno propõem uma maior relevância às economias locais, onde as políticas públicas deveriam agir para corrigir problemas de capital humano, infraestrutura e instabilidade político institucional, no intuito de haver transbordamentos e convergência entre as economias.

O que se destaca das teorias regionais tradicionais, é que tratam o urbano como um espaço apolítico, receptor de políticas setoriais de diversas matizes. Mesmo com a ampla criação de cidades na Amazônia na década de 1970, época em que o perfil desenvolvimentista foi mais atuante, o movimento se condicionava em uma esteira regional e não urbana. As cidades eram criadas em função da economia e migração, sem o necessário discorrimento da questão urbana.

A teoria urbana, a qual não cabe aqui aprofundar, mas que tem importantes expoentes em Henri Lefebvre e Jane Jacobs, parte do particular para o geral (*bottom-up*), e enxerga a centralidade dos municípios sem articulação regional na garantia do ordenamento urbanístico, moradia e transporte público, ao passo que a teoria regional parte do geral para o particular (*top-down*), se sobressaindo a questão econômica.

O art. 3º, inciso IX da Lei nº 7.827/1989 (lei dos fundos constitucionais de financiamento), assim como o art. 3º, inciso II do decreto nº 9.810/2019 (PNDR) propõem o

desafio de articular o desenvolvimento regional a partir de uma rede policêntrica de cidades e criação de novos centros, derivados da interiorização do desenvolvimento, uma vez que continuam a persistir as desigualdades regionais.

O que se busca é uma mudança de fato da estratégia que congregue estes dois movimentos e atue em diferentes escalas de ação, dando ao FNO uma abordagem multiescalar, ou seja, de diferentes visões e centralidades.

### **3.1 Insights da Nova Geografia Econômica**

A origem da Nova Geografia Econômica (NGE) está associada com o trabalho do ganhador do prêmio Nobel Paul Krugman que adaptou ideias, concepções relacionadas à importância da dimensão espacial para explicar a natureza das forças econômicas. Cruz (2011) caracteriza a literatura da (NGE) em três ramos. O primeiro ramo enfatiza como os efeitos de mercado interno, ou seja, o tamanho do mercado de uma região pode levar à concentração das atividades no espaço. Os modelos de centro-periferia herdam da literatura de desenvolvimento dos anos 1950, *à la* Hirschman e Myrdal, os chamados processos de concentração cumulativos, muitas vezes comparados, segundo o autor, a efeitos de bola de neve. Por fim, os modelos de desigualdade em forma de sino enfatizam que a concentração das atividades seguiria uma forma de U invertido quando se aumenta a integração entre as regiões. Haveria um pico da concentração em níveis intermediários de integração comercial, a partir do qual, os custos de congestionamento ou as externalidades negativas desta concentração passariam a dominar os eventuais efeitos positivos do centro, levando a uma desconcentração das atividades.

Na NGE são determinantes os custos de transporte para a escolha da localização das empresas, o que leva ao caráter de dimensão espacial de qualquer atividade econômica. Nesse sentido, os retornos crescentes de escala são usados para justificar a desigual distribuição, nacional e global de determinada atividade econômica. Além disso, a incorporação das externalidades espaciais, as chamadas economias de aglomeração, tem como objetivo explicar os processos de acumulação de riqueza nos lugares inicialmente favorecido pela localização de um conjunto de atividades econômicas e a importância das multinacionais.

Assim, a literatura da NGE busca explicar as chamadas economias de aglomeração que carregam o conceito de se referir à proximidade geográfica de um grande mercado que permita reduzir os custos de transporte. Há também os benefícios da comunicação que por sua vez necessitam de infraestrutura adequada, *spillovers* tecnológicos, cultura corporativa, com o

objetivo de gerar proximidade entre produtores e fornecedores, uma espécie de imã que tem uma indústria para atrair trabalhadores qualificados para suas empresas.

Conclui-se que a distância da densidade econômica afeta os movimentos espaciais em mercadorias, serviços, informação, conhecimento e pessoas. Portanto, áreas mais próximas da densidade econômica têm acesso mais fácil a interações benéficas e trocas. Os transbordamentos da proximidade à densidade surgem para todos os tipos de interações econômicas, tanto desenvolvidas quanto para países em desenvolvimento.

### **3.2 A questão da centralidade urbana**

O processo de descentralização de atividades econômicas, de serviços ou até mesmo política e administrativa perpassa, necessariamente, pela criação de novas centralidades a partir da cidade como centro difusor do desenvolvimento. Os centros urbanos funcionalmente articulados entre si (CORRÊA, 2006) entrelaçam a produção, a circulação e o consumo, estabelecendo interações espaciais entre as cidades e sua região de influência. Assim, historicamente, a cidade tem se consolidado como centro de comando para a economia capitalista.

As cidades possuem a capacidade de concentrar não apenas população, como também mercadorias, aproximando matérias-primas do processo produtivo, trabalhadores da produção, indústria do comércio, consumidores do mercado, além dos fluxos de pessoas, mercadorias, informações, ordens etc. (CARLOS, 2015). Dessa forma, percebe-se que a centralidade de uma cidade, dentre outros fatores, depende não só da população, mas também dos investimentos públicos e/ou privados realizados.

A centralidade urbana diz respeito à capacidade que as cidades possuem para atrair fluxos internos e externos para a aquisição de bens, de serviços e de informações, ou seja, a força de polarização de uma cidade a partir de sua localização e da oferta de bens e serviços. O nível de centralidade de uma cidade depende da quantidade e diversidade de bens e serviços que oferecem, fazendo com que atraia fluxos de capitais e de pessoas dos espaços próximos, de uma região, do país e até de outros países. Assim, quanto maior o nível de centralidade de uma cidade, maiores as possibilidades de concentração e diversificação de atividades, decisões, produções etc.

A centralidade está relacionada com a presença de fixos que atrai fluxos de diferentes pontos, resultando no intenso movimento do capital (SANTOS, 2006). Portanto, a consolidação

de novos polos de desenvolvimento necessita da implantação da infraestrutura e de funções (os fixos) que intensificam a circulação de informações, mercadorias, pessoas, empregos, serviços e novas relações socioculturais, ou seja, viabilizam os fluxos. Quanto maior a oferta de bens, de serviços e de funções especializadas de uma cidade, maiores serão os fluxos entre ela e sua área de influência.

Neste sentido, o investimento em infraestruturas econômicas e urbanas (fixos) é estratégico para a viabilização dos fluxos, pois a criação dos fixos produtivos leva ao surgimento de fluxos que, por sua vez, exigem fixos para balizar seu próprio movimento. Hoje não basta produzir. É indispensável pôr a produção em movimento, pois agora é a circulação que preside à produção. Os fluxos daí decorrentes são mais intensos, mais extensos e mais seletivos (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

A centralidade urbana também está relacionada ao processo de modernização tecnológica nos países subdesenvolvidos. Santos (2002) argumenta que dois circuitos da economia urbana, o circuito superior e o circuito inferior, interferem e caracterizam o nível de centralidade dos núcleos urbanos a partir do alcance espacial de cada circuito. Dentro dessa concepção, o circuito superior seria constituído pelos bancos, comércio e indústria de exportação, indústria urbana moderna, serviços modernos, atacadista e transportadores. Este circuito teria o alcance espacial máximo e indicaria a posição hierárquica do centro urbano, principalmente nas cidades com atuação em âmbito regional, como as metrópoles.

O circuito inferior, por sua vez, seria constituído por formas de fabricação de capital não-intensivo, pelos serviços não-modernos fornecidos a varejo e pelo comércio não-moderno e de pequena dimensão. Este circuito está bastante relacionado às atividades econômicas de âmbito familiar e informais. Sua atuação é mais efetiva na cidade local.

As cidades intermediárias, por outro lado, desfrutam da atuação de ambos os circuitos, sendo que um ou outro podem ter maior relevância regional. Neste sentido, é primordial fomentar tanto as atividades econômicas do circuito superior quanto às do circuito inferior, em função do destaque que essas cidades podem ter na dinâmica regional.

Dessa maneira, a consolidação de cidades-polo configura-se como componente estratégico para o desenvolvimento regional, contribuindo para o transbordamento do dinamismo econômico para o seu entorno e assim fortalecer a interiorização do desenvolvimento nos espaços menos dinâmicos.

#### 4. PARÂMETROS PARA ESCOLHAS DE NOVAS CENTRALIDADES

A seção a seguir demonstra os parâmetros utilizados para a escolha das novas centralidades na Amazônia.

##### 4.1 Alinhamento entre a Lei nº 7.827/1989 (Lei dos Fundos Constitucionais) e o Decreto nº 9.810/2019 (que institui a PNDR)

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em sua versão atual foi instituída pelo Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019, enquanto o FNO foi previsto pela Constituição Federal de 1989 e criado pela Lei nº 7.827/1989. Considerando que a distância temporal de 30 anos entre os dois normativos pode impactar no alinhamento entre os mecanismos, encontra-se uma matriz de aderência entre os princípios, objetivos, estratégias e eixos setoriais da nova PNDR e o art. 3º, inciso IX da Lei de criação do FNO.

**Quadro 1** - Matriz de Aderência do art. 3º, inciso IX da Lei de criação do FNO à PNDR

Diretriz do FNO analisada	Princípios	Objetivos	Estratégias	Eixos setoriais
	VII -	I - Promover a	V - Aderência dos	I - Desenvolvimento

<p><i>“apoio à criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas, que estimulem a redução das disparidades intrarregionais de renda” (Art. 3º, inciso IX da Lei nº 7.827/1989)</i></p>	<p>competitividade e equidade no desenvolvimento produtivo.</p>	<p>convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intrarregiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos.</p>	<p>instrumentos de financiamento aos objetivos de desenvolvimento regional.</p>	<p>produtivo.</p>
	<p>IV - Atuação multiescalar no território nacional.</p>	<p>II - Consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do País, de forma a considerar as especificidades de cada região;</p>	<p>VI - Estímulo ao empreendedorismo , ao cooperativismo e à inclusão produtiva, por meio do fortalecimento de redes de sistemas produtivos e inovativos locais, existentes ou potenciais, de forma a integrá-los a sistemas regionais, nacionais ou globais.</p>	<p>IV - Infraestrutura econômica e urbana.</p>
	<p>VI - Reconhecimento e valorização da diversidade ambiental, social,</p>	<p>IV - Fomentar a agregação de valor e a diversificação econômica em cadeias produtivas</p>	<p>VII - apoio à integração produtiva de regiões em torno de projetos</p>	<p>II - Ciência, tecnologia e inovação.</p>

	cultural e econômica das regiões.	estratégicas para o desenvolvimento regional, observados critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de <b>commodities</b> agrícolas ou minerais.	estruturantes ou de zonas de processamento.	
--	-----------------------------------	---	---	--

**Fonte:** Elaboração própria com base no Decreto nº 9.810/2019 que instituiu a nova PNDR.

O quadro mostra que mesmo distantes temporalmente, os dois mecanismos guardam aderência, considerando que a PNDR atual possui como princípio a equidade no desenvolvimento, a atuação multiescalar, por exemplo, assim como a criação de uma rede policêntrica de cidades e a promoção de ações em regiões com baixos indicadores socioeconômicos. A diretriz está conectada também, entre outros, com a estratégia de estímulo ao empreendedorismo e à aderência dos instrumentos de financiamento à PNDR. Além disso, pode-se verificar que o eixo Desenvolvimento produtivo é também um elemento de aderência entre os dois instrumentos orientadores.

Nesse sentido, ainda que existam diferenças de contexto econômico, social e político-institucional entre as épocas, a aderência é presente, fazendo com que seja possível implementar ações e mecanismos a partir do FNO na atualidade.

#### 4.2 Tipologias da PNDR

Considerando a necessidade de redução das desigualdades intrarregionais, os instrumentos de planejamento nacional e regional adotam como referência a tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A tipologia da PNDR é um parâmetro para a priorização de políticas públicas e adota a combinação de duas variáveis principais: uma ligada ao rendimento (renda per capita) e a outra ligada à dinâmica produtiva (PIB per capita).

Segundo a Portaria n° 34, de 18 de janeiro de 2018, do Ministério da Integração Nacional que atualizou a classificação das microrregiões segundo a tipologia da PNDR, dos municípios localizados nos estados que fazem parte da região Norte, área de atuação do FNO, aproximadamente 10% são classificados como alta renda, 60% como média renda e 31% como baixa renda (Tabela 1).

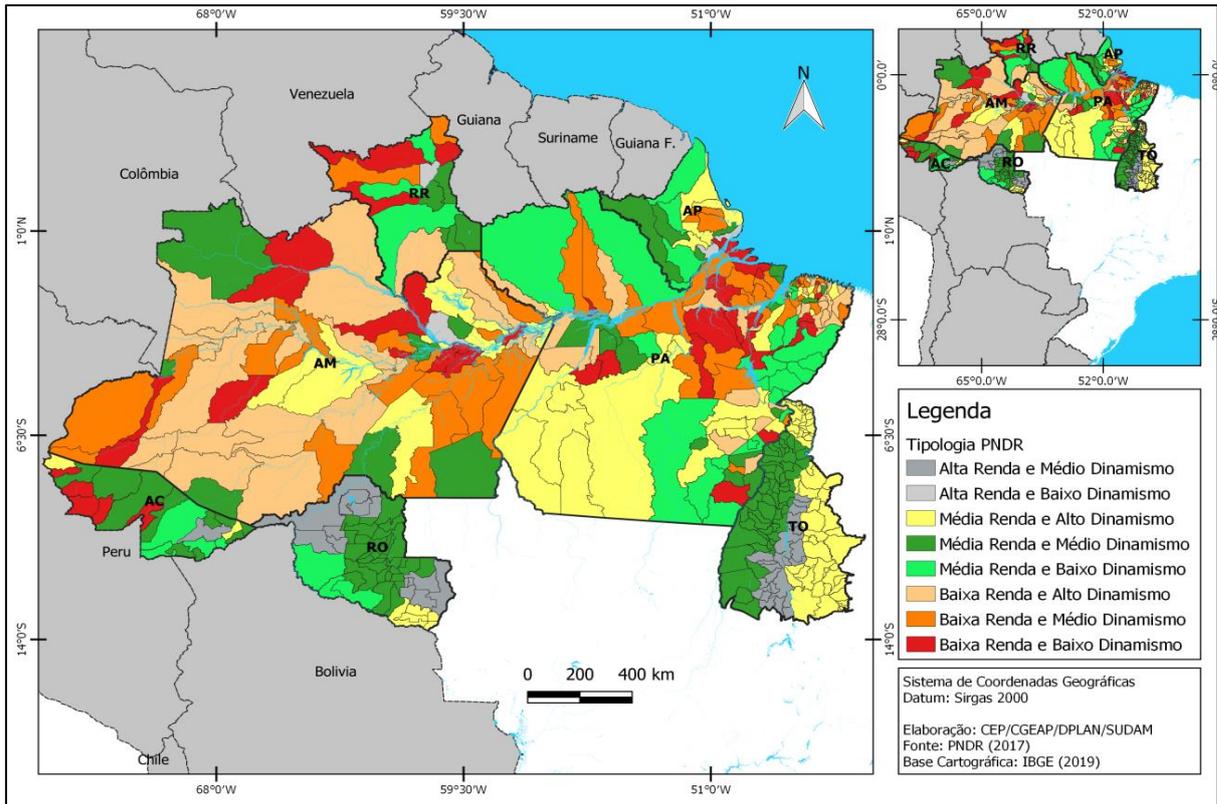
**Tabela 1** – Tipologia da PNDR dos municípios abrangidos pelo FNO

Tipologia PNDR		Quantidade de Municípios	%
Alta Renda	Médio Dinamismo	40	9,56
	Baixo Dinamismo	3	
	Alto Dinamismo	102	
Média Renda	Médio Dinamismo	127	59,56
	Baixo Dinamismo	39	
	Alto Dinamismo	50	
Baixa Renda	Médio Dinamismo	51	30,89
	Baixo Dinamismo	38	
<b>Total</b>		<b>450</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PNDR (2017).

Analisando a distribuição espacial dos municípios prioritários para a política de desenvolvimento regional (classificados como de baixa renda e média renda), percebemos que eles estão presentes, de forma predominante, em todas as unidades da federação da região Norte (Figura 1). Em alguns estados, como no Amazonas e Pará, principalmente, ainda é significativo o número de municípios classificados como de baixa renda.

**Figura 1** - Tipologia da PNDR dos municípios da Região Norte.



Fonte: PNDP (2017).

Em contrapartida, os municípios que possuem relevante dinamismo econômico (classificados como de alta renda) e, portanto, não prioritários para efeito dos instrumentos da PNDP, encontram-se mais dispersos pelo território, principalmente correspondendo às capitais estaduais (Belém, Boa Vista, Macapá, Manaus, Palmas, Porto Velho e Rio Branco) e à parte central do estado do Tocantins.

### 4.3 Rede policêntrica de cidades

A seção a seguir mostra as novas classificações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) para traçar o perfil da rede policêntrica de cidades.

#### 4.3.1 Cidades Intermediárias

No final de 2019, a Sudam publicou um estudo intitulado Cidades Intermediárias da Amazônia Legal, o qual se refere à proposição de espaços (cidades) que reúnem características socioeconômicas e de conexão capazes de consolidar e disseminar os efeitos do desenvolvimento em escala local e intrarregional. Trata-se de um documento complementar ao Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) 2020-2023. O estudo aponta para

um quadro com 39 cidades intermediárias nos estados da Amazônia Legal, conforme verifica-se abaixo.

**Tabela 2** - Cidades Intermediárias da Amazônia Legal.

Item	Cidade intermediária	UF
1	Cruzeiro do Sul	AC
2	Rio Branco	AC
3	Itacoatiara	AM
4	Lábrea	AM
5	Manacapuru	AM
6	Parintins	AM
7	Tabatinga	AM
-8	Tefé	AM
9	Macapá	AP
10	Oiapoque	AP
11	Bacabal	MA
12	Balsas	MA
13	Caxias	MA
14	Chapadinha	MA
15	Imperatriz	MA
16	Presidente Dutra	MA
17	Santa Inês	MA
18	Barra do Garças	MT
19	Cáceres	MT
20	Cuiabá	MT
21	Rondonópolis	MT
22	Sinop	MT
23	Altamira	PA
24	Breves	PA
25	Castanhal	PA
26	Itaituba	PA
27	Marabá	PA
28	Paragominas	PA
29	Redenção	PA
30	Santarém	PA
31	Soure	PA
32	Ariquemes	RO
33	Ji-Paraná	RO
34	Porto Velho	RO
35	Boa vista	RR
36	Rorainópolis	RR
37	Araguaína	TO
38	Gurupi	TO
39	Palmas	TO

**Fonte:** Sudam (2021).

As cidades intermediárias são uma das estratégias adotadas no PRDA 2020-2023, em consonância com a PNDR, que objetiva a redução das desigualdades socioeconômicas nas escalas inter e intrarregionais, com a geração de renda e a melhoria da qualidade de vida da população, por meio de uma atuação multiescalar no território. Seguindo esse princípio, uma das premissas adotadas no PRDA 2020-2023 parte da relevância das cidades como centros

polarizadores com papel decisivo de desconcentração e interiorização do desenvolvimento regional.

Considera-se, portanto, cidades intermediárias aquelas que se colocam num intervalo da hierarquia urbana entre as principais cidades regionais e as cidades locais, podendo ou não assumir importância regional. Essas cidades atuam como unidades de atração dos pequenos centros urbanos, intermediação entre seu entorno e os grandes centros, recebendo e emanando fluxos materiais e imateriais, bem como, fornecendo serviços e produtos que as pequenas cidades não dispõem.

Esta proposição reconhece o território, em particular as cidades intermediárias, como uma das escalas geográficas prioritárias das ações de planejamento e de atuação de políticas públicas na Amazônia Legal. O recorte proposto buscou refletir a realidade regional a partir das características da rede urbana amazônica, seus fluxos e conexões.

Nesse contexto, as cidades intermediárias teriam o papel de centralização de fluxos (informacionais, financeiros, bens, serviços etc.), criação de dinamismo econômico e social e redução das desigualdades regionais. Buscam, assim, consolidar uma rede policêntrica de cidades, em consonância com a PNDR e o PRDA, bem como serem elementos estratégicos no estabelecimento de redes urbanas equilibradas e motores do processo de desenvolvimento regional.

#### 4.3.2 Regiões imediatas

Partindo da premissa de que é preciso a consolidação de centros e polos com atividades econômicas dinâmicas, há necessidade de estruturação das cidades e de suas funções urbanas dado o potencial que possuem na estruturação do território, pois é por meio delas que produção, circulação e consumo se realizam efetivamente. Para a definição desses nódulos espaciais estratégicos foram utilizadas as seguintes fontes de informações e dados:

a) Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias (2017), que estabeleceu um novo recorte regional para o país a partir do critério fundamental de estruturação da rede urbana nacional (IBGE, 2017);

b) Regiões de Influência das Cidades - 2018, que estabeleceu as hierarquias e os vínculos entre as cidades (IBGE, 2020);

c) Política Nacional de Desenvolvimento Regional, aprovada pelo Decreto nº 9.810/2019 (BRASIL, 2019) e tipologia sub-regional da PNDR vigente, aprovada pela Portaria nº 34, de 18/01/2018, publicada no DOU nº 14, seção 1, p. 28, de 19/01/2018;

d) Estudos técnico-científicos sobre centralidade urbana, características das cidades e da rede urbana na região Norte.

A partir dessas referências documentais, a definição dos polos dinâmicos procura captar os aspectos funcionais das cidades, ou seja, o papel de centralização de fixos (infraestrutura) e fluxos (informacionais, financeiros, bens, serviços etc.), criação de dinamismo socioeconômico e potencial de redução das desigualdades intrarregionais desempenhadas pelos núcleos urbanos da região.

Os polos prioritários e suas áreas de influência foram definidos com base nos seguintes critérios gerais:

a) Cidades-polo das Regiões Geográficas Imediatas, definidas pelo IBGE (2017), correspondendo, inicialmente, a 65 polos sub-regionais;

b) Nas Regiões Geográficas Imediatas que possuíam mais de um polo, optou-se pelo núcleo de maior hierarquia urbana, segundo a classificação da Região de Influência das Cidades em 2018 ou, ainda, a cidade que apresentasse o maior percentual de população urbana em relação à população total do município. Dessa forma, chegou-se ao quantitativo de 62 centros de atividades dinâmicas; e

c) Os municípios-polo devem ser ainda classificados pela tipologia da PNDR como baixa e média renda, independente do seu dinamismo, tendo em vista que esses recortes espaciais possuem tratamento diferenciado e favorecido na aplicação dos recursos do FNO.

A partir dos critérios estabelecidos, definiu-se o quantitativo de 52 municípios-polo prioritários visando à criação de novos centros dinâmicos em áreas interioranas dos estados da Região Norte (Tabela 3). A opção por esse recorte espacial deve-se ao fato de que as Regiões Geográficas Imediatas têm na rede urbana seu principal elemento de referência, além disso os municípios-polo constituem núcleos urbanos para a satisfação das necessidades imediatas das populações dessas regiões, como compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos.

**Tabela 3** – Municípios-polo e tipologia da PNDR na área de atuação do FNO

<b>Item</b>	<b>UF</b>	<b>Município Polo</b>	<b>Tipologia PNDR</b>
1	AC	Brasiléia	Média Renda e Médio Dinamismo
2	AC	Cruzeiro do Sul	Média Renda e Médio Dinamismo
3	AC	Sena Madureira	Média Renda e Baixo Dinamismo
4	AC	Tarauacá	Média Renda e Médio Dinamismo
5	AM	Coari	Média Renda e Alto Dinamismo
6	AM	Eirunepé	Baixa Renda e Alto Dinamismo
7	AM	Itacoatiara	Média Renda e Alto Dinamismo
8	AM	Lábrea	Baixa Renda e Alto Dinamismo
9	AM	Manacapuru	Média Renda e Médio Dinamismo
10	AM	Manicoré	Média Renda e Alto Dinamismo
11	AM	Parintins	Média Renda e Alto Dinamismo
12	AM	São Gabriel da Cachoeira	Média Renda e Médio Dinamismo
13	AM	Tabatinga	Média Renda e Médio Dinamismo
14	AM	Tefé	Média Renda e Alto Dinamismo
15	AP	Laranjal do Jari	Média Renda e Médio Dinamismo
16	AP	Oiapoque	Média Renda e Baixo Dinamismo
17	AP	Porto Grande	Média Renda e Alto Dinamismo
18	PA	Abaetetuba	Média Renda e Médio Dinamismo
19	PA	Almeirim	Média Renda e Baixo Dinamismo
20	PA	Altamira	Média Renda e Alto Dinamismo
21	PA	Bragança	Média Renda e Alto Dinamismo
22	PA	Breves	Baixa Renda e Baixo Dinamismo
23	PA	Cametá	Baixa Renda e Baixo Dinamismo
24	PA	Capanema	Média Renda e Médio Dinamismo
25	PA	Capitão Poço	Baixa Renda e Alto Dinamismo

26	PA	Castanhal	Média Renda e Alto Dinamismo
27	PA	Itaituba	Média Renda e Alto Dinamismo
28	PA	Marabá	Média Renda e Alto Dinamismo
29	PA	Oriximiná	Média Renda e Baixo Dinamismo
30	PA	Paragominas	Média Renda e Baixo Dinamismo
31	PA	Parauapebas	Média Renda e Alto Dinamismo
32	PA	Redenção	Média Renda e Médio Dinamismo
33	PA	Santarém	Média Renda e Médio Dinamismo
34	PA	Soure	Média Renda e Médio Dinamismo
35	PA	Tucumã	Média Renda e Médio Dinamismo
36	PA	Tucuruí	Média Renda e Baixo Dinamismo
37	PA	Xinguara	Média Renda e Baixo Dinamismo
38	RO	Ariquemes	Média Renda e Médio Dinamismo
39	RO	Cacoal	Média Renda e Médio Dinamismo
40	RO	Jaru	Média Renda e Médio Dinamismo
41	RO	Ji-Paraná	Média Renda e Médio Dinamismo
42	RR	Caracaraí	Média Renda e Baixo Dinamismo
43	RR	Pacaraima	Média Renda e Baixo Dinamismo
44	RR	Rorainópolis	Baixa Renda e Alto Dinamismo
45	TO	Araguaína	Média Renda e Médio Dinamismo
46	TO	Araguatins	Média Renda e Alto Dinamismo
47	TO	Colinas do Tocantins	Média Renda e Médio Dinamismo
48	TO	Dianópolis	Média Renda e Alto Dinamismo
49	TO	Guaraí	Média Renda e Médio Dinamismo
50	TO	Miracema do Tocantins	Média Renda e Médio Dinamismo
51	TO	Paraíso do Tocantins	Média Renda e Médio Dinamismo
52	TO	Tocantinópolis	Média Renda e Alto Dinamismo

Os municípios e as cidades-polo distribuem-se de forma dispersa pelos sete estados que compõem a Região Norte em consonância com os recortes das Regiões Geográficas Imediatas e objetivando consolidar polos de atividades econômicas desconcentradas e em áreas interioranas do espaço regional. A distribuição espacial, a quantidade de cidades-polo por Estado, sua área de influência e o número de municípios que elas englobam refletem as características do fenômeno urbano, da fragmentação territorial de cada porção do espaço amazônico, do nível de centralidade de suas cidades e da tipologia dos municípios prioritários para a PNDR.

#### 4.4 Estrutura produtiva regional a partir da Matriz de Insumo-produto

Em 2019, a Sudam encampou a contratação de um estudo intitulado “Matriz de Insumo-Produto da Amazônia Legal” por meio da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) da Universidade de São Paulo (USP). O referido estudo conta com duas etapas, sendo que a segunda ainda está em execução. De acordo com os relatórios de resultados entregues até o momento, é possível localizar em cada estado da Amazônia Legal os *Backwards Linkages* e os *Forwards Linkages* dos 67 setores analisados em relação ao ano de 2015, os quais se encontram no Anexo I. A tabela abaixo mostra a quantidade de setores com altos *Backwards Linkages* e *Forwards Linkages* por estado da Região Norte, que é a abrangência deste estudo.

**Tabela 4 - Backwards Linkages e Forwards Linkages dos estados da Região Norte.**

Estado da Região Norte	Quantidade de setores com altos <i>Backwards Linkages</i>	Quantidade de setores com altos <i>Forwards Linkages</i>	Quantidade de setores considerados chaves dentro da metodologia de insumo-produto
Acre	32	3	1
Amapá	22	2	1
Amazonas	34	9	4
Pará	38	4	2
Rondônia	36	4	2
Roraima	24	3	1
Tocantins	34	4	1

**Fonte:** Elaborado com base nos Relatórios FIPE sobre a matriz de insumo-produto dos estados da Amazônia Legal.

O estudo aponta que no estado de Rondônia o número de setores que apresentam *linkages* para trás maior do que 1 (36) é maior do que o número de setores que apresentam ligações para frente maior do que 1 (4). Percebe-se a concentração dos setores com índice de ligação para trás maior do que a unidade nos setores extrativo e industrial. Pelo lado das ligações para frente, esse número é maior nos setores de serviços. Portanto, o setor-chave da economia de Rondônia é formado pelos setores de Energia elétrica e Transporte terrestre.

Dentro dos dados obtidos, o estado do Acre tem 32 setores considerados com forte ligação para trás, sendo que destes, seis são do setor de serviços. Por outro lado, apenas três setores são classificados com fortes ligações para frente, sendo eles: Agricultura, Energia elétrica e Comércio por atacado e varejo. O setor classificado como chave no estado do Acre é o de Energia elétrica.

Os pesquisadores concluíram que no estado do Amazonas é possível perceber um padrão diferente dentre os estados analisados e isso se deve ao fato do estado apresentar um número maior de setores classificados com forte índice de ligação para frente (9). No caso das ligações para trás, 34 setores atendem ao critério. Com isso, o estado apresenta quatro setores classificados como setor-chave, são eles: Refino do Petróleo e coquearias, Produtos químicos, Energia elétrica e Transporte Terrestre.

Os resultados para o estado de Roraima mostram que este apresenta um padrão semelhante aos estados de Rondônia e Acre, ou seja, com o segundo menor número de setores classificados com forte ligação para frente, sendo apenas três, e com 24 setores classificados com forte ligação para trás. Além disso, o estado apresenta somente o setor de Energia elétrica classificado como setor-chave.

A análise do estado do Pará concluiu que este a estrutura deste se assemelha a do estado do Amazonas, pois apresenta um maior número de setores classificados com forte ligação para trás (38), sendo que destes, oito são setores de serviço e os demais setores da indústria. No que se refere aos índices de ligação para frente, o estado apresenta quatro setores com resultados acima da unidade. Por outro lado, o estado apresenta apenas dois setores classificados como chave: Energia elétrica e Transporte terrestre, o que faz com que, nesse quesito, o estado se assemelhe mais aos demais estados da região Norte do que ao estado do Amazonas.

Para o Amapá, os dados mostram que o estado apresenta o menor número de setores classificados como índice de ligação para frente acima da unidade (somente dois) e 22 setores com índices de ligação para trás acima da unidade, mostrando um padrão de interdependência

mais fragmentado em sua economia. O estado tem o setor de Energia elétrica classificado como chave.

Já o estado do Tocantins aparece no estudo com 34 setores com índices de ligação para trás com valores acima da unidade e quatro setores com índices de ligação para frente com valores acima da unidade. O setor de Transporte terrestre é classificado como setor-chave no contexto do estado.

Dessa forma o que se observa na configuração produtiva dos estados é uma diversidade de estruturas produtivas, caracterizadas pelos índices de encadeamentos para trás e para frente. Essa pluralidade reflete as identidades locais e a formação histórica que cada estado recebeu, o que reforça que a diferenciação das políticas públicas federais voltadas para o desenvolvimento precisam capturar tais diferenciações para serem mais efetivas no espaço intrarregional.

#### **4.5 O Programa Rotas de Integração Nacional na região Norte<sup>2</sup>**

A Portaria nº 80, de 28 de fevereiro de 2018 estabelece as Rotas de Integração Nacional como estratégia de desenvolvimento regional e inclusão produtiva do Ministério da Integração Nacional (atual Ministério do Desenvolvimento Regional). Segundo a Portaria, as Rotas serão desenvolvidas em consonância com a PNDR.

O documento normativo considera as Rotas como redes de arranjos produtivos locais, associados a cadeias produtivas estratégicas capazes de promover a inclusão produtiva e o desenvolvimento sustentável das regiões brasileiras priorizadas pela PNDR. Além disso, as Rotas promovem a coordenação de ações públicas e privadas em polos selecionados, mediante o compartilhamento de informações e o aproveitamento de sinergias coletivas a fim de propiciar a inovação, a diferenciação, a competitividade e a sustentabilidade dos empreendimentos associados, contribuindo, assim, para a inclusão produtiva e o desenvolvimento regional.

Para essa estratégia de desenvolvimento, considera-se cadeia produtiva o encadeamento de atividades econômicas que transformam e agregam valor aos insumos, gerando produtos intermediários e finais, para posterior comercialização e serviços; consideram-se Arranjos Produtivos Locais (APLs) as aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais e instituições públicas e privadas interligados por relações de articulação, interação e

---

<sup>2</sup> Elaborado a partir de Informações fornecidas pela Coordenação-Geral de Elaboração de Programas e Projetos Especiais da SUDAM (COGPE/SUDAM)

cooperação em uma cadeia produtiva comum; e consideram-se Polos as aglomerações territoriais de cadeias produtivas estratégicas, dotadas de expressiva produção regional, comitê gestor ativo, planejamento estratégico, abrangência territorial definida, visão de futuro e carteira de projetos.

Atualmente estão estabelecidos os seguintes polos do Programa Rotas de Integração Nacional:

**a) Rota do Açaí:**

- Polo Baixo Tocantins (PA), implantado em 2017;
- Polo Nordeste Paraense<sup>3</sup>, implantado em 2017;
- Polo Marajó Floresta (PA); implantado em 2019.

**b) Rota do Cacau**

- Polo Transamazônica (PA), implantado em 2018.

**c) Rota da Biodiversidade**

- Polo Bioamazonas (AM), implantado em 2019.

Para a seleção dos polos são utilizados os seguintes critérios:

- Potencial de inclusão produtiva;
- Representatividade regional;
- Sustentabilidade ambiental;
- Vinculação à agricultura familiar;
- Potencial de crescimento do setor;
- Geração de emprego e renda;
- Aprofundamento tecnológico;
- Organização social presente;
- Encadeamento produtivo;
- Convergência de ações públicas e privadas.

Em outras palavras, as Rotas de Integração Nacional visam à promoção do desenvolvimento regional, à inclusão produtiva e à geração de emprego e renda. Contudo,

---

<sup>3</sup> Em 2020, o Comitê Gestor do Polo alterou o nome que antes era BR 316.

existem gargalos para o avanço das cadeias produtivas do Programa, entre os quais se destacam<sup>4</sup>:

a) Baixo nível de qualificação de produtores, técnicos, empresários, profissional, associativismo/cooperativismo, empreendedorismo, capacidade de gestão de negócios e gerenciamento da propriedade entre os atores locais;

b) Falta de infraestrutura em toda cadeia produtiva: unidades de insumos, de processamento/beneficiamento, de máquinas e equipamentos para produção, de transporte adequado para o escoamento, de capacitação, de comercialização;

c) Ausência de verticalização e diversificação da produção no local: falta de agregação de valor aos produtos;

d) Ausência de autonomia e controle da produção pelos agricultores evitando variação e cartelização das indústrias: política de preço mínimo e controle de preço diante de atravessadores;

e) Precária regularização fundiária, trabalhista e dificuldade de licenciamento ambiental da produção com vistas ao financiamento da cadeia;

f) Ausência de sistema de monitoramento de toda cadeia produtiva: ausência de dados quantitativos sobre os recursos humanos e volumes da produção nos elos da cadeia;

g) Precária mobilização social dos atores envolvidos no fortalecimento das cadeias produtivas.

Diante dos objetivos do Programa e obstáculos enfrentados, percebe-se que as políticas de fomento possuem papel direto e indireto significativo e determinante para o desenvolvimento das Rotas e dos Polos, do qual se sublinha o financiamento à agricultura, verticalização produtiva e setores urbanos de suporte às atividades locais.

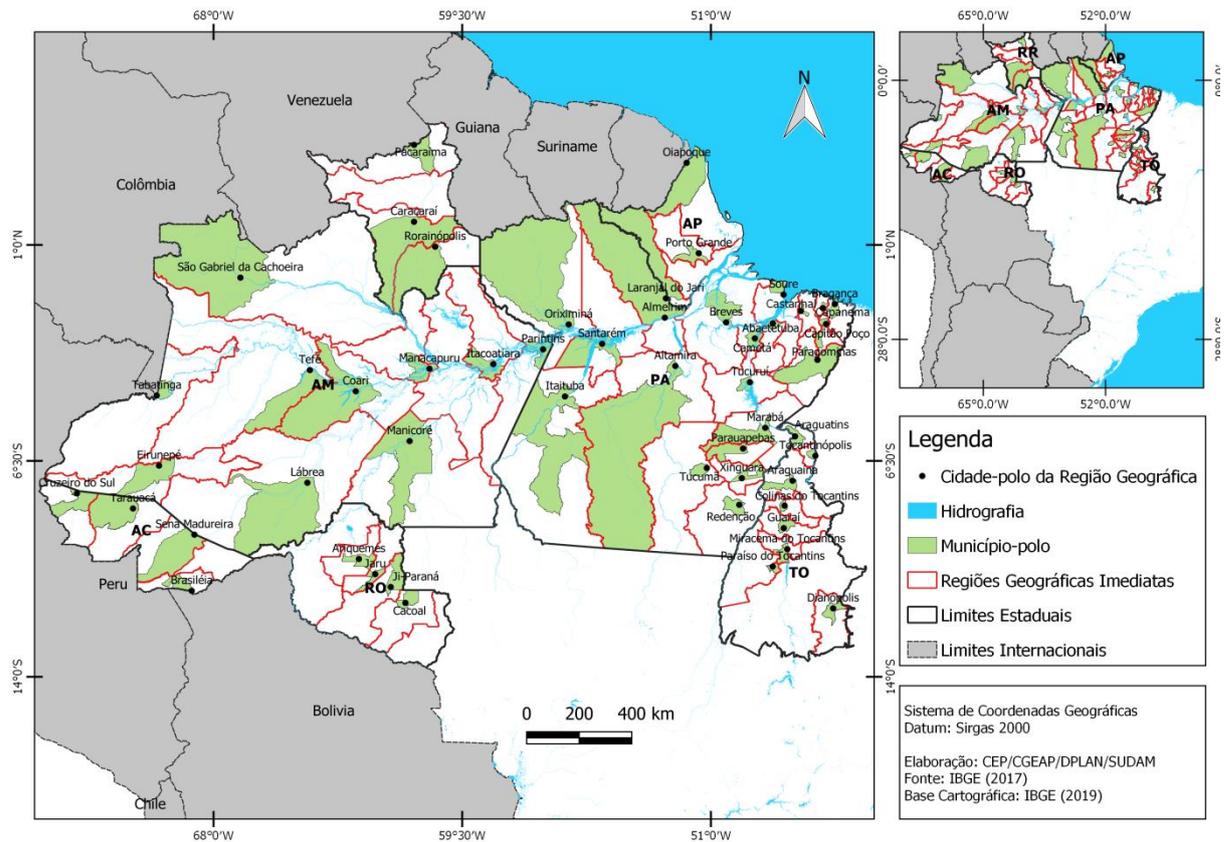
---

<sup>4</sup> Esses gargalos foram mapeados a partir dos pontos em comuns levantados em todas as oficinas implantadas na Região.

## 5 CONEXÃO ENTRE OS PARÂMETROS ESTUDADOS E PROPOSTOS DE NOVOS MECANISMOS PARA O FNO

O mapa das regiões imediatas apresenta o mosaico de novas centralidades que necessitam ser interconectadas para impulsionar as atividades à jusante na MIP e às rotas de integração nacional.

**Figura 2** – Polos de atividades econômicas na Região Norte



**Fonte:** Adaptado de IBGE (2017).

A figura demonstra que estados como Amazonas, Pará e Tocantins apresentam elevada fragmentação territorial e o número de cidades-polo e de municípios sob a sua área de influência é bastante expressivo (Tabela 5), evidenciando o importante papel que esses núcleos urbanos exercem na oferta de bens e serviços para os municípios menos estruturados ao seu redor.

**Tabela 5** – Polos de atividades econômicas na Região Norte

<b>Estado</b>	<b>Município-polo</b>	<b>Número de municípios nas Regiões Geográficas</b>
Acre	4	15
Amapá	3	12
Amazonas	10	52
Pará	20	129
Rondônia	4	40
Roraima	3	10
Tocantins	8	98
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>356</b>

**Fonte:** Adaptado de IBGE (2017).

O mapeamento demonstrado na figura anterior consolida políticas públicas desenvolvidas no território, como as rotas de integração nacional, articuladas aos resultados da MIP para os Estados.

A partir de uma matriz de insumo-produto regionalizada é possível verificar a complexidade econômica dos lugares de interesse, no que diz respeito à estrutura produtiva e à configuração tecnológica. Dessa forma ao analisar a matriz de insumo-produto dos estados da região Norte referente a 2015, algumas conclusões podem ser obtidas, tais como:

- a) Baixa importância econômica relativamente ao Sudeste do Brasil, caracterizada pelo diminuto Valor Bruto da Produção;
- b) Baixa complexidade produtiva, ou seja, cadeias produtivas locais pouco adensadas e interligadas, o que se observa a partir da existência de poucos setores-chaves (com índices de encadeamento para frente e para trás maiores que 1);
- c) Prevalência de atividades agroexportadoras, caracterizada pelos baixos índices de encadeamento para frente e números relativamente altos de Valor Bruto da Produção e Exportação em atividades agrárias e mineradoras;
- d) Baixa participação da indústria na economia regional, com exceção do Amazonas;
- e) Baixa interligação intrarregional, caracterizada pelos poucos fluxos comerciais volumosos entre os estados, ao passo que existem fluxos comerciais intensos com estados de fora da região.

Para que os indicadores dos estados possam apresentar melhores resultados na matriz de insumo-produto é necessário que as atividades econômicas intrarregionais aumentem as interligações entre si, para que não ocorram os vazamentos de demanda, principalmente via

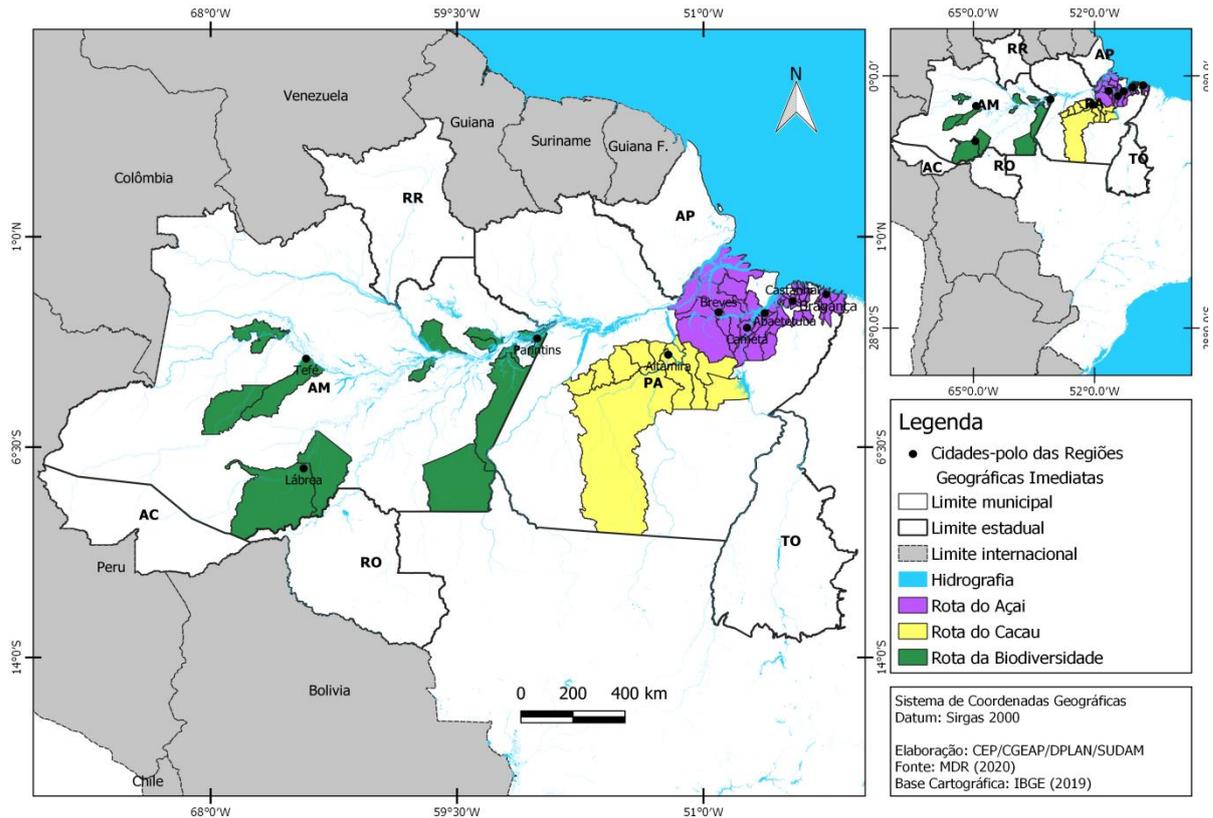
importação. Também se verifica a importância da verticalização produtiva para que se observe o adensamento das cadeias produtivas, principalmente a partir da criação de novos empreendimentos industriais. Além disso, é importante observar a desconcentração inter-regional, o que pode acontecer via aumento contínuo da oferta de infraestrutura na região Norte.

A conexão entre a análise macrorregional e estadual da MIP e a visão urbana se concretiza no espaço da região Norte por meio da observação dos fenômenos de concentração espacial da atividade econômica. Isto é, os indicadores de insumo-produto refletem uma estrutura econômico-espacial com poucos nódulos de adensamento econômico e conseqüentemente menores efeitos irradiadores aos entornos da economia local.

Políticas públicas como as Rotas de Integração Nacional são complementares ao esforço de novas centralidades, conforme exposto na figura 3, em que cidades-polo das rotas são similares às cidades intermediárias selecionadas.

Nos resultados da MIP, a maior parte dos setores estratégicos se relacionou à infraestrutura, vital para propostas de desenvolvimento a partir das cidades intermediárias. Aliado a isso, está a condensação da produção para criação de valor e circulação de mercadorias no território, nos quais as rotas de integração se baseiam.

**Figura 3** – Mapa das Rotas de Integração Nacional na região norte.



**Fonte:** Adaptado de IBGE (2017).

Para efeitos positivos e demonstrativos da fragilidade e necessidade de consolidação de novos polos para o adensamento da produção foi realizado o levantamento das empresas existentes na região norte a partir dos dados do Cadastro Central das Empresas (CCE) do IBGE, tipificados pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) nos municípios de Parintins, Lábrea e Tefé no Amazonas (rota da biodiversidade), Altamira no Pará (Rota do Cacau) e Breves, Castanhal, Cametá, Abaetetuba e Bragança, todas no Pará (Rota do Açaí).

**Tabela 6** – Número de empreendimentos nos municípios-polo das Rotas de Integração Nacional na região norte em 2018.

<b>Biodiversidade</b> (Parintins, Lábrea e Tefé no Amazonas/AM)	
<b>CNAE</b>	<b>Número</b>
CNAE 01 - Agricultura, Pecuária e Serviços relacionados.	05
CNAE 02 - Produção Florestal.	03
CNAE 21 - Fabricação de Produtos Farmoquímicos e farmacêuticos.	00

<b>Cacau</b>	
(Altamira/PA)	
CNAE 01.35-1 - Cultivo de cacau.	00
CNAE 10.93-7 - Fabricação de produtos derivados do cacau, de chocolates e confeitos.	00
CNAE 28.62-3 - Fabricação de máquinas e equipamentos para as indústrias de alimentos, bebidas e fumo.	00

<b>Açaí</b>	
(Breves, Castanhal, Cametá, Abaetetuba e Bragança)	
CNAE 01.33-4 - Cultivo de frutas de lavoura permanente, exceto laranja e uva.	02
CNAE 02.20-9 - Produção florestal – florestas nativas.	00
CNAE 10.31-7 - Fabricação de conservas de frutas.	23

**Fonte:** Elaboração própria com base na CCE/IBGE disponibilizado na tabela 6449 em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6449>.

A rota da biodiversidade se interliga à estruturação de uma cadeia produtiva conectada aos fitoterápicos e fitomedicamentos na Amazônia, elementos essenciais nas escolhas dos polos regionais das cidades de Parintins, Lábrea e Tefé no Amazonas.

A cadeia produtiva final da biodiversidade alcança a Fabricação de Produtos Farmoquímicos e Farmacêuticos (CNAE 21)<sup>5</sup>, setor que envolve a produção de farmoquímicos, medicamentos para uso humano, veterinário e preparações farmacêuticas e não está presente nos municípios selecionados. Na região como um todo, em 2009<sup>6</sup> existiam 47 empresas, número que decaiu para 16 em 2018, concentradas, sobretudo, no Pará (06) e no Amazonas (04), fora os estabelecimentos informais. Ademais, o setor envolve grandes corporações farmacêuticas e farmácias de manipulação com potencial para efeitos a montante e à jusante.

Assim, a produção de farmoquímicos e farmacêuticos é incipiente na região, apesar de abundante de matéria-prima. Mesmo as empresas possivelmente envolvidas na extração da matéria-prima são escassas nos polos selecionados. Existem cinco empreendimentos tipificados

<sup>5</sup> Divisão 21 na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

<sup>6</sup> Dados do Cadastro Central das Empresas (CCE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) disponibilizado na tabela 6449 em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6449>.

como Agricultura, Pecuária e Serviços relacionados (CNAE 01) e três como Produção Florestal (CNAE 02) em Lábrea, Parintins e Tefé, demonstrando a fragilidade da formalidade da extração dos materiais primários.

As rotas buscam encadear a produção em municípios-polos imediatos, para produção nas cidades de hierarquia mais elevada, detentoras de maiores capacidades técnicas (mão de obra qualificada e infraestrutura logística). As vendas são multiescalares servindo para atender o mercado local, regional, nacional e internacional.

Para consolidação do setor são necessários:

a) investimentos de infraestrutura econômica (portos e embarcações) nas cidades-polo e para escoamento da matéria prima com mínimo beneficiamento para as cidades com hierarquia superior;

b) formalização das atividades informais que já atuam com medicamentos e fitoterápicos (empreendedores, cooperativas e associações).

Parceiros institucionais para o item (a) passam pelo financiamento via FDA para construção de infraestrutura logística nos municípios-polo; para o item (b), a Junta Comercial do Amazonas (JUCEAM) e as universidades públicas para formalização e fortalecimento das empresas.

Na rota do cacau, o município-polo é Altamira no Pará, sede da Usina Hidrelétrica (UHT) Belo Monte, umas das maiores do mundo, mas que já foi polo de investimentos do Polamazônia, política de desenvolvimento regional iniciada em 1974, que versava pelo povoamento, introdução de atividades produtivas (cacau, café, pimenta do reino) e escoamento pela Transamazônica a partir de Altamira (SUDAM, 2019, p. 8).

Portanto, o cacau é uma cultura antiga na região. Contudo, a cadeia direta formal ainda não apresenta relevância local. O cultivo de cacau (CNAE 01.35-1) não apresenta empresas na CCE/IBGE em 2018. A última empresa tipificada nesta CNAE foi em 2013. Do mesmo modo, a fabricação de produtos derivados do cacau, de chocolates e confeitos (CNAE 10.93-7) também não apresentou empresas em 2018 – havia uma em 2017 –, assim como a fabricação de máquinas e equipamentos para as indústrias de alimentos, bebidas e fumo (CNAE 28.62-3), que inclui máquinas para cacau e chocolate, também não contou com empresas.

Em relação à rota do açaí, as cidades-polo foram Breves, Castanhal, Cametá, Abaetetuba e Bragança, todas no Pará. As classificações mais diretas à cadeia produtiva abrangem a CNAE

0133-4 (Cultivo de frutas de lavoura permanente, exceto laranja e uva) relacionada ao cultivo e produção de açaí e palmito; a CNAE 0220-9 (Produção florestal – florestas nativas), que engloba a coleta de açaí e palmito, e a CNAE 1031-7 (Fabricação de conservas de frutas), de fabricação de doces, geleias e polpas de açaí.

Nos municípios selecionados, Castanhal apresenta uma elevação do número de empresas desde 2009, saindo de 10 para 18 em 2018, apesar da retração econômica no país. Nas demais atividades e cidades, os números são baixos mostrando extrema informalidade na região, apesar da crescente produção relacionada ao açaí.

Assim como a biodiversidade, as rotas do açaí e do cacau apresentam um baixo grau de formalização dos empreendimentos, dificultando a realização de negócios na região e tomada de crédito pelo FNO. Entretanto, o mercado, principalmente de açaí, apresenta uma tradicional demanda local e regional atendida por uma oferta informal e sensível à demanda internacional pelo produto.

Diante do exposto, torna-se necessário fortalecer as cadeias produtivas a partir de iniciativas de formalização em alinhamento à Junta Comercial do Pará (JUCEPA) e às universidades públicas, no intuito de internalizar a renda na região.

## **6. PROPOSTA DE NOVOS MECANISMOS PARA DIRECIONAMENTO DO CRÉDITO DO FNO À CRIAÇÃO DE CENTROS, POLOS E ATIVIDADES DINÂMICAS NA REGIÃO NORTE, NOTADAMENTE EM ÁREAS INTERIORANAS.**

Com base na literatura e metodologia empregadas, recomenda--se ao Banco da Amazônia e à Sudam a adoção de novos mecanismos estratégicos e operacionais que objetivam aprimorar a oferta de crédito para a criação de novas atividades, centros e polos dinâmicos na região Norte. Desta feita, sugere-se que a Sudam, com base na estruturação proposta neste trabalho:

- a) Adote cidades de referência expostas na tabela 3, dentro dos recortes já definidos pela PNDR, de forma que se destaque a necessidade de acompanhamento de priorização do fomento a atividades interioranas e formação de novos centros urbanos;
- b) Indique as atividades econômicas, bem como recortes geográficos definidos acerca das Rotas de Integração Nacional na Região Norte para efeito de definição de metas de aplicação de recursos no âmbito do FNO;

- c) Realize cronograma de reuniões técnicas com as agências do Banco da Amazônia na Região Norte, com vistas a promover maior integração entre as definições estratégicas e a prática operacional.

Motivação: as centralidades sub-regionais se constituem em uma fronteira para novas aglomerações urbanas, que necessitam ter melhor infraestrutura econômica e logística para fomentar a cadeia produtiva à jusante, ainda incipiente na Amazônia. Há uma oportunidade para realização de novos estudos que condensem o desenvolvimento regional na Amazônia, a partir das cidades e das suas dinâmicas internas.

A partir da adoção das estratégias propostas, sugere-se que a Sudam direcione o Banco da Amazônia, por meio da definição de diretrizes e prioridades espaciais alinhadas às setoriais, às seguintes ações referentes aos municípios-polos descritos na tabela 3:

- a) Adotar as cidades de referência dentro dos recortes já definidos pela PNDR, com metas de aplicação total nesses municípios.
- b) Propor metas de concessão de crédito na elaboração do Plano de Aplicação do FNO para:
- Infraestrutura;
  - Comércio e serviços;
  - Atividades das Rotas de Integração Nacional;
  - Atividades industriais para adensamento das cadeias produtivas locais, com destaque para as atividades das Rotas de Integração Nacional (açaí, cacau e biodiversidade) descritas na tabela 6.

Motivação: os planos de aplicação do FNO apresentam as aplicações das diretrizes e prioridades espaciais e setoriais. A proposta é fazê-las convergir em um mesmo território urbano gerador de externalidades.

Além do exposto, sugere-se que sejam feitas diligências ao MDR para que disponha em sua Portaria de Diretrizes e Orientações Gerais orientações ao Banco da Amazônia de:

- a) Realizar direcionamento formal constante à rede de agências para promoção de prospecção de crédito para:
- Atividades de suporte à economia do entorno dos municípios-polo;
  - Atividades intensivas em tecnologia;
  - Atividades ligadas à bioeconomia;

- b) Apresentar à Sudam e ao MDR estratégia de presença física e virtual na Região Norte, especialmente nos municípios-polos, atentando para as possibilidades de parcerias com instituições financeiras e não financeiras, além do mecanismo de repasse de recursos do FNO.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 7.827 de 27 de setembro de 1989**. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. Brasília, 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17827.htm). Acesso em 24.jun.2021.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Portaria nº 34, de 18 de janeiro de 2018**. Atualiza a classificação das microrregiões segundo a tipologia da Política de Desenvolvimento Regional – PNDR, e dá outras providências. Brasília, DF, 19 jan. 2018. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1973918/imprensa\\_nacional](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1973918/imprensa_nacional). Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Agendas para o Desenvolvimento das Macrorregiões Norte, Nordeste e Centro – Oeste: subsídios para a elaboração do PPA 2020-2023**. 51p. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/FINAL\\_Documento-Temtico\\_Dia--21-12-2018.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/FINAL_Documento-Temtico_Dia--21-12-2018.pdf). Acesso em: 26 mar. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 897/2019**. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Processo TC 023.099/2018-6. Ata 12/2019. Brasília, DF, Sessão 16/04/2019.

CARLOS, A. F. A. **A cidade**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2015.

CORRÊA, R. L. **Estudos sobre rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CRUZ, B. Uma breve incursão nos aspectos Regionais da Nova Geografia Econômica. *In*: CRUZ, Bruno de Oliveira. *et al. Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. p. 141-182.

DINIZ, Clelio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. *In*: SOUSA, Cidoval Moraes; THEIS, Ivo Marcos; BARBOSA, José Luciano Albino (orgs.). **Celso Furtado: a esperança militante**. Campina Grande: EDUEPB, 2020. v.1.

HIRSCHMAN, Albert O. **A estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HOOVER, E.M.; GIARRATANI, F. **Uma introdução à economia regional**. 4ª edição. Nova York: Alfred Knopf. Reimpresso em 2020 em Loveridge, S. ed. The Web Book of Regional Science. West Virginia University, Regional Research Institute, Morgantown, WV.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Edusp, 2006.

SUDAM – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA): 2020-2023**. Belém: SUDAM. 2019. 218p.

\_\_\_\_\_. **Matriz de Insumo-Produto do Norte: 1980/1985 – Metodologia e Resultados**. Belém: SUDAM/ Programa de Estudos e Pesquisas nos Vales Amazônicos (PROVAM), 1994.

\_\_\_\_\_. **Sistematização da produção bibliográfica do programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – POLAMAZÔNIA**. Belém: SUDAM, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/359wUq0>. Acesso em: 09. jun.2021.

## **ANEXOS**

**ANEXO: DESCRITIVO DAS CIDADES INTERMEDIÁRIAS NA REGIÃO AMAZÔNICA**

Cód. Município	Item	Cidade intermediária	UF	Área (km <sup>2</sup> ) 2019	População 2010			População estimada (2020)	Densidade Demográfica (hab./km <sup>2</sup> ) 2020	PIB 2018 (R\$ mil)
					Urbana	Rural	Total			
1200203	1	Cruzeiro do Sul	AC	8.779,40	55.326	23.181	78.507	89.072	10,15	1.425.685
1200401	2	Rio Branco	AC	8.834,94	308.545	27.493	336.038	413.418	46,79	8.940.823
1301902	3	Itacoatiara	AM	8.891,91	58.157	28.682	86.839	102.701	11,55	1.881.004
1302405	4	Lábrea	AM	68.262,68	24.207	13.494	37.701	46.882	0,69	495.068
1302504	5	Manacapuru	AM	7.336,58	60.174	24.967	85.141	98.502	13,43	1.428.130
1303403	6	Parintins	AM	5.956,05	69.890	32.143	102.033	115.363	19,37	1.119.341
1304062	7	Tabatinga	AM	3.266,06	36.355	15.917	52.272	65.844	20,16	533.611
1304203	8	Tefé	AM	23.692,22	50.069	11.384	61.453	59.547	2,51	934.211
1600303	9	Macapá	AP	6.563,85	381.214	16.990	398.204	512.902	78,14	10.949.649
1600501	10	Oiapoque	AP	23.034,39	13.852	6.657	20.509	27.906	1,21	426.123
2101202	11	Bacabal	MA	1.683,07	77.860	22.154	100.014	104.790	62,26	1.138.528
2101400	12	Balsas	MA	13.141,76	72.771	10.757	83.528	95.929	7,22	3.457.728
2103000	13	Caxias	MA	5.196,77	118.534	36.595	155.129	165.525	31,85	1.814.096
2103208	14	Chapadinha	MA	3.247,39	52.882	20.468	73.350	80.195	24,54	712.071
2105302	15	Imperatriz	MA	1.368,99	234.547	12.958	247.505	258.682	188,96	7.126.746
2109106	16	Presidente Dutra	MA	771,57	32.000	12.731	44.731	48.036	62,26	588.058
2109908	17	Santa Inês	MA	786,69	73.197	4.085	77.282	89.489	113,75	1.292.824
5101803	18	Barra do Garças	MT	9.079,29	50.947	5.613	56.560	61.135	6,73	1.897.482
5102504	19	Cáceres	MT	24.593,12	76.568	11.374	87.942	94.861	3,86	1.895.809

5103403	20	Cuiabá	MT	3.266,54	540.814	10.284	551.098	618.124	189,23	23.705.266
5107602	21	Rondonópolis	MT	4.686,62	118.028	7.448	125.476	236.042	50,37	11.223.536
5107909	22	Sinop	MT	3.941,96	93.753	19.346	113.099	146.005	37,04	6.304.176
1500602	23	Altamira	PA	159.533,33	84.092	14.983	99.075	115.969	0,73	2.722.307
1501808	24	Breves	PA	9.566,57	46.560	46.300	92.860	103.497	10,82	813.768
1502400	25	Castanhal	PA	1.029,30	153.378	19.771	173.149	203.251	197,47	3.911.969
1503606	26	Itaituba	PA	62.042,47	70.682	26.811	97.493	101.395	1,63	1.814.617
1504208	27	Marabá	PA	15.128,06	186.270	47.399	233.669	283.542	18,74	8.780.799
1505502	28	Paragominas	PA	19.342,57	76.511	21.308	97.819	114.503	5,85	2.647.150
1506138	29	Redenção	PA	3.823,81	70.065	5.491	75.556	85.563	22,38	1.802.562
1506807	30	Santarém	PA	17.898,39	215.790	78.790	294.580	306.480	17,12	4.858.971
1507904	31	Soure	PA	2.857,35	21.015	1.986	23.001	25.565	8,88	188.093
1100023	32	Ariquemes	RO	4.426,57	76.525	13.828	90.353	109.523	24,74	2.463.773
1100122	33	Ji-Paraná	RO	6.896,65	104.858	11.752	116.610	130.009	18,85	3.362.336
1100205	34	Porto Velho	RO	34.090,95	390.733	37.794	428.527	539.354	15,82	16.647.158
1400100	35	Boa vista	RR	5.687,04	277.799	6.514	284.313	419.652	73,79	10.042.255
1400472	36	Rorainópolis	RR	33.579,74	10.673	13.606	24.279	30.782	0,92	547.425
1702109	37	Araguaína	TO	4.000,65	142.925	7.559	150.484	183.381	45,84	4.387.503
1709500	38	Gurupi	TO	1.844,16	75.000	1.755	76.755	87.545	47,47	2.202.620
1721000	39	Palmas	TO	2.227,44	221.742	6.590	228.332	306.296	137,51	9.425.132

**Fonte:** Elaboração própria

[www.gov.br/sudam](http://www.gov.br/sudam)

MINISTÉRIO DO  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL