

Mercancías ficticias y reorganización del espacio amazónico: el papel del crédito público en Brasil desde un enfoque polanyiano-ecológico

Fictitious commodities and the reorganization of Amazonian space: the role of public credit in Brazil from a Polanyian-ecological perspective

Cristian David Romero *

Resumen

El objetivo del trabajo es analizar el papel del Banco da Amazônia y del Fondo Constitucional de Financiamiento del Norte (FNO) en la reorganización del espacio amazónico brasileño a partir de una lectura inspirada en Karl Polanyi. Se sostiene que ambas instituciones no pueden entenderse únicamente como mecanismos de intermediación financiera o de promoción del desarrollo regional, sino como mediaciones estatales que articulan dos mercancías ficticias estrechamente vinculadas: el dinero-crédito y la tierra. A partir de una reconstrucción histórica de la institucionalidad crediticia amazónica entre 1942–1989 y de un análisis empírico de la fase reciente del FNO entre 2017–2024, el artículo examina la tensión que atraviesa al crédito regional en la Amazonía brasileña: por un lado, canalizando recursos públicos hacia una región históricamente marcada por desigualdades territoriales; por otro, contribuyendo a volver financiables determinados usos productivos del suelo. El argumento central sostiene que esta forma de intervención estatal no solo corrige desequilibrios regionales, sino que también participa en la reorganización del espacio amazónico bajo nuevas formas de mercantilización de la naturaleza.

Palabras clave: Karl Polanyi, Amazonía brasileña, FNO, crédito público, mercancías ficticias, frontera agrícola

* Facultad de Economía UNAM

Abstract

This article examines the role of Banco da Amazônia and the Northern Constitutional Financing Fund (FNO) in the reorganization of Brazilian Amazonian space through a Polanyian lens. It argues that these institutions should not be understood solely as mechanisms of financial intermediation or regional development promotion, but as state mediations that articulate two closely connected fictitious commodities: money-credit and land. Based on a historical reconstruction of Amazonian credit institutions between 1942 and 1989 and an empirical analysis of the recent phase of the FNO between 2017 and 2024, the article explores the structural tension shaping regional credit in the Brazilian Amazon. On the one hand, the FNO channels public resources into a region historically marked by territorial inequalities; on the other, it contributes to making specific productive uses of land financially viable. The article argues that this form of state intervention does not merely correct regional imbalances but also participates in the reorganization of Amazonian space under new forms of the commodification of nature.

Keywords: Karl Polanyi, Brazilian Amazon, FNO, public credit, fictitious commodities, agricultural frontier.

Introducción

La Amazonía atraviesa una encrucijada histórica. Aunque en las últimas décadas se han impulsado esfuerzos institucionales para contener la deforestación, la expansión de la frontera agrícola mantiene una inercia estructural. Ello se debe a que la cuestión amazónica no remite únicamente a un desajuste ambiental, sino a una problemática político-económica en la que el territorio es sometido a constantes presiones de valorización. El problema central, por tanto, no es solamente que exista crédito estatal dirigido hacia la región, sino que dicho crédito opera simultáneamente como un instrumento de política para la protección regional y como un mecanismo financiero que viabiliza la expansión de la mercantilización territorial. En este contexto, el pensamiento de Karl Polanyi resulta particularmente útil para comprender cómo el

Estado interviene activamente en la organización material e institucional de estas fronteras extractivas.

En *La gran transformación*, Polanyi advierte que «la producción era la interacción del hombre y la naturaleza», y que someter ambos elementos a las leyes de la oferta y la demanda implica tratarlos como «mercancías ficticias» [Polanyi, 1944]. Bajo esta premisa, el presente artículo propone una lectura polanyiana de la Amazonía brasileña, en la que la cuestión ambiental no aparezca sólo como un apéndice externo al análisis económico, sino como una dimensión intrínseca a la crítica de la tierra. Tratar el bioma como un activo productivo y financiero supone desestabilizar los soportes sociales y materiales de su reproducción. De ahí que instituciones como el Banco da Amazônia (BASA) y el Fondo Constitucional de Financiamiento del Norte (FNO) no sean analizadas aquí solo como medios técnicos de fomento, sino como mediaciones estatales orientadas a organizar la relación entre dinero–crédito y territorio.

Si bien existe una amplia literatura sobre los motores de la deforestación y sobre la evaluación de políticas de desarrollo regional, persiste un vacío en la intersección de ambos debates; es decir, la comprensión de cómo la arquitectura financiera pública contribuye a hacer del bioma amazónico un espacio legible y financiable para la acumulación. Frente a ello, este artículo plantea la siguiente pregunta central: ¿cómo y bajo qué mecanismos el BASA y el FNO operan simultáneamente como instrumentos de protección regional y como mediaciones estatales para la mercantilización de la tierra en la Amazonia brasileña? La hipótesis interpretativa que orienta este trabajo sostiene que ambas instituciones no solo corrigen asimetrías mediante la canalización de recursos públicos, sino que participan en la conformación institucional de la Amazonía como espacio financiable. No se busca demostrar una relación causal directa entre crédito público y deforestación, sino reconstruir el mecanismo político-financiero mediante el cual el Estado define prioridades territoriales, el banco

administra líneas y programas sectoriales, y la asignación crediticia queda vinculada a actividades cuya reproducción descansa, directa o indirectamente, sobre el uso de la tierra.

El aporte del trabajo consiste, entonces, en desplazar la discusión desde una lectura centrada exclusivamente en la deforestación como resultado ambiental hacia una interpretación de las mediaciones financieras que posibilitan ciertos usos del territorio. Esta distinción es necesaria porque permite evitar dos reduccionismos: por una parte, asumir que el crédito puede establecerse como una política de desarrollo neutral y, por otra, suponer que las condiciones financieras que organizan la expansión productiva no tienen ningún efecto sobre la organización social. En este sentido, el FNO se enmarca como un mediador ambivalente para la región norte de Brasil, en la medida en que busca integrar y aportar al desarrollo, pero también contribuye a ordenar territorialmente las posibilidades de mercantilización de la naturaleza.

Para desarrollar este argumento, el texto entrelaza una reconstrucción histórica con un análisis empírico de la fase reciente del FNO. No se presenta al crédito regional de manera aislada, sino como parte de una arquitectura estatal donde la banca pública, la planificación territorial y los programas sectoriales definen qué formas de uso de la tierra resultan legítimas, prioritarias o financiables. Para ello el análisis se organiza en tres momentos: primero, se establece el andamiaje teórico de Polanyi para situar la relación entre tierra, dinero y Estado en contextos periféricos; después, se reconstruye la genealogía de la institucionalidad crediticia amazónica, desde el ciclo gomífero y el Banco de Crédito da Borracha hasta la consolidación del BASA y el nacimiento del FNO; finalmente, se examina el ciclo contemporáneo del fondo entre 2017 y 2024, atendiendo a su expansión financiera, selectividad sectorial y concentración territorial del crédito. Esta estructura busca encaminar la idea central del texto, que propone que el crédito público funciona como instrumento de integración

regional, pero también como mediación estatal que organiza nuevas condiciones para la mercantilización de la tierra amazónica.

Las mercancías ficticias: tierra y dinero en la periferia capitalista

El concepto de mercancía ficticia, desarrollado por Karl Polanyi en *La gran transformación*, constituye un punto clave para comprender cómo el mercado subordina progresivamente a la sociedad y a la naturaleza a sus propias lógicas de valorización. Para Polanyi, los mercados no siempre ocuparon el lugar dominante que adquirirían en la modernidad capitalista. Durante largos periodos, funcionaron como elementos subordinados al orden social, sin constituir una esfera autónoma ni separada del resto de las instituciones. Por ello, la gran novedad del siglo XIX no fue simplemente la expansión del intercambio, sino la formación de una sociedad de mercado, es decir, de un orden en el que la economía dejó de estar incrustada en la sociedad y pasó a reorganizarla desde sus propias reglas¹ [Polanyi, 1944].

Este cambio solo fue posible bajo la ficción de que ciertos elementos fundamentales de la vida social podían ser tratados como mercancías. Polanyi, al respecto, identificó tres casos centrales: la tierra, el trabajo y el dinero. Aunque ninguno de ellos fue producido originalmente para la venta, todos terminaron integrados al mecanismo de mercado como si lo fuesen; de ahí su carácter

¹ En sus trabajos posteriores, Polanyi desarrolló esta crítica mediante la idea de “falacia economicista”, que la entendía como la tendencia a confundir la economía humana en general con su forma histórica de mercado. En *The Livelihood of Man* y en “*The Economy as Instituted Process*”, distingue entre el sentido formal de lo económico —asociado a la elección racional bajo escasez— y su sentido sustantivo, referido al proceso mediante el cual los seres humanos se relacionan con su entorno natural y social para asegurar su sustento material. Esta distinción impide tratar al mercado como equivalente universal de toda economía posible [Polanyi, 1957: 243-269; Polanyi, 1977].

ficticio². La tierra no es una mercancía en sentido estricto, sino el medio natural de la vida humana; el trabajo no es otra cosa que la actividad misma de los seres humanos; y el dinero, más que un bien ordinario, constituye una relación institucional y social indispensable para la reproducción del sistema económico. Someter estos elementos a la oferta y la demanda implicaba, por tanto, subordinar la sustancia misma de la sociedad a la lógica mercantil.³

La fuerza de esta crítica radica, además, en que Polanyi nunca entendió la expansión del mercado como un proceso natural o espontáneo. Por el contrario, mostró que la construcción del mercado autorregulado requirió una intervención política activa, sostenida y burocráticamente organizada: el *laissez-faire* no surgió de manera natural, sino que fue históricamente producido mediante la acción estatal [Polanyi, 1944; Polanyi Levitt, 2017: 306-314]. Desde esta perspectiva, el Estado no operó únicamente como instancia correctiva frente a los excesos del mercado, sino como un agente decisivo en la creación de las condiciones institucionales de la mercantilización: la instauración de derechos de propiedad, la juridificación de la tierra, el disciplinamiento del trabajo y la estabilización de la moneda. Por ello, la oposición convencional entre Estado y mercado resulta insuficiente para comprender procesos históricos en los que el aparato estatal no se limita a

² La categoría de mercancía ficticia no alude simplemente a una anomalía moral, sino a una ficción institucional necesaria para el funcionamiento del mercado autorregulado. La tierra, el trabajo y el dinero son tratados como mercancías, aunque no hayan sido producidos para la venta. Como señala Gareth Dale, esta ficción es histórica y estructural, en tanto, el mercado autorregulado solo puede operar si esos elementos son subordinados al mecanismo de precios, aun cuando su reproducción social y material excede la lógica mercantil [Dale, 2010: 49-50].

³ Aunque el trabajo constituye una de las tres mercancías ficticias centrales en Polanyi, este artículo concentra su análisis en la relación entre tierra y dinero-crédito. Esta decisión no implica desconocer la importancia del trabajo en la historia amazónica. Por el contrario, procesos como el *aviamento*, la migración nordestina o la *Batalha da Borracha* muestran que la organización coercitiva y endeudada de la fuerza laboral fue decisiva para la economía regional. Sin embargo, el interés específico del artículo se sitúa en otra dimensión: comprender cómo la arquitectura financiera pública contribuyó a volver financierables determinados usos de la tierra. El trabajo aparece, por tanto, como una mediación histórica indispensable, pero no como el eje analítico principal.

contener la expansión mercantil, sino que también participa en producirla, ordenarla y estabilizarla⁴.

Frente a esta dinámica, Polanyi observó el surgimiento de lo que denominó el doble movimiento: por un lado, la expansión del mercado; por otro, la reacción de la sociedad para protegerse de sus efectos desintegradores [Polanyi, 1944]. Sin embargo, esta protección no estaba exenta de contrastes. Como muestran lecturas posteriores, los contramovimientos pueden contener fuertes ambigüedades. La intervención protectora puede, al mismo tiempo, amortiguar daños sociales y reordenar las condiciones de la acumulación sin alterar sus bases fundamentales. Este matiz resulta particularmente importante porque permite pensar formas de intervención estatal que no desmercantilizan realmente la naturaleza, sino que la reinscriben en nuevas modalidades de control, financiamiento y valorización [Fraser, 2014; Goodwin, 2018].⁵

Esta problemática adquiere una densidad particular si se analiza para América Latina. La inserción histórica de la región en la economía mundial estuvo estrechamente ligada a la exportación de productos primarios y a la reorganización de sus territorios en

⁴ Kari Polanyi Levitt refuerza esta lectura al señalar que no había nada natural ni inevitable en el sistema de mercado del siglo XIX. El liberalismo del *laissez-faire*, lejos de surgir espontáneamente, fue diseñado por los primeros economistas políticos ingleses e instrumentado mediante el poder del Estado. Lo espontáneo, en cambio, fue la reacción protectora de la sociedad frente a la disciplina del mercado. En esa misma línea, Levitt recuerda que la mercantilización de la tierra, el trabajo y el dinero exigió subordinar la sociedad a los requerimientos del mercado, produciendo formas de desposesión, desplazamiento y degradación humana que los economistas clásicos tendieron a ignorar [Polanyi Levitt, 2017: 306-314].

⁵ En este trabajo, esta ambivalencia se nombra como contramovimiento híbrido. No se trata de una categoría cerrada, sino de una herramienta interpretativa para describir intervenciones estatales que combinan protección e integración regional con la estabilización de condiciones de mercado. En el caso del FNO, esta noción permite observar cómo una política pública puede corregir desigualdades, ampliar el acceso al crédito o incorporar criterios de sostenibilidad, sin que ello implique necesariamente una desmercantilización de la naturaleza. Su dimensión redistributiva y su gramática verde pueden, por tanto, funcionar también como formas de reorganización institucional de la mercantilización territorial.

función de demandas externas. Aunque las nuevas repúblicas latinoamericanas no nacieron como simples economías de mercado, su consolidación estatal y su posterior inserción internacional fueron favoreciendo marcos jurídicos, infraestructuras y formas de uso del suelo articuladas al patrón primario-exportador. La expansión mercantil, en este orden, fue más que un despliegue autónomo de fuerzas económicas, en particular fue más un proceso políticamente mediado, en el que el Estado desempeñó un papel activo en la organización de territorios, recursos y poblaciones [Munck, 2015; Bulmer-Thomas, Coatsworth y Cortés Conde, 2006].

Este patrón no desapareció con la industrialización del siglo XX ni con las estrategias de sustitución de importaciones. Aunque estas transformaciones dieron lugar a instituciones más robustas orientadas al desarrollo nacional, también profundizaron nuevas formas de reorganización territorial y de subordinación de la tierra a proyectos productivos más complejos. Con la llegada del neoliberalismo, lejos de revertirse, muchas de estas tendencias se amplificaron. La apertura comercial, la financiarización y la renovada centralidad de los *commodities* reforzaron la presión sobre los territorios periféricos y sobre sus recursos naturales, ahora bajo nuevas formas de inserción global.

Es en este punto donde la distinción entre dinero y tierra resulta especialmente útil. Como señala Germain, retomado por Munck [2015], las mercancías ficticias no se expanden ni circulan bajo la misma lógica. El dinero posee una capacidad mucho mayor de movilidad, abstracción y escalabilidad, mientras que la tierra permanece anclada a una materialidad concreta, territorialmente situada y ecológicamente limitada. Esta menor escalabilidad, sin embargo, no reduce su importancia; al contrario, la refuerza. En un contexto marcado por la crisis climática, la tierra retorna al centro de las disputas económicas, políticas y ecológicas. Ya no se presenta únicamente como soporte físico de la producción, sino como activo

estratégico, fuente de renta, objeto de financiarización y base de nuevas narrativas de sostenibilidad.

Por ello, traer a Polanyi al siglo XXI sigue siendo válido y necesario. Su reflexión sobre las condiciones mercantiles de su época permite comprender que la mercantilización contemporánea no se reduce a la ampliación de mercados ya existentes, sino que implica la continua reorganización institucional de aquello que no fue creado para el mercado. Esto resulta evidente en el caso del dinero, que hoy ya no opera simplemente como unidad de cuenta, sino como una relación social fetichizada, capaz de amplificar procesos de endeudamiento, valorización ficticia y crisis financieras [Jessop, 2015]. Pero también es evidente en el caso de la tierra, cuya incorporación a circuitos de crédito, inversión y valorización territorial la convierte en una pieza estratégica dentro de nuevas configuraciones de acumulación⁶. Ante esta dinámica, y siguiendo a Levitt, recuperar a Polanyi hoy resulta urgente para poner límites a la esfera del mercado, antes de que sus fuerzas erosionen tanto la capacidad de resistencia de la sociedad como la capacidad de renovación de la biosfera [Polanyi Levitt, 2017: 230-231].

Genealogía histórica: el caucho y la institucionalidad

La Amazonía no ha estado exenta de ser objeto de valorización y este ha sido un patrón persistente a lo largo del tiempo. Si en el apartado anterior se discutió, desde una perspectiva polanyiana, cómo el mercado subordina progresivamente a la sociedad y a la naturaleza a sus lógicas de valorización, en el caso amazónico dicho proceso adquirió una expresión histórica concreta. La región se incorporó de manera desigual a distintas dinámicas de acumulación:

⁶ Esta lectura se apoya en la idea polanyiana de la economía como proceso instituido. Para Polanyi, lo económico no puede reducirse al intercambio mercantil, sino que debe analizarse según la manera en que los movimientos de bienes, derechos, recursos y disposiciones se organizan institucionalmente en cada sociedad [Polanyi, 1957: 243-269].

inicialmente mediante la extracción de productos forestales —cuyo apogeo se alcanzó con el auge gomífero— y, posteriormente, a través de la planificación regional sustentada en una institucionalidad crediticia cada vez más compleja. Lejos de ser un proceso espontáneo, esta inserción requirió la construcción de un andamiaje estatal que definió qué territorios, productos y sujetos debían integrarse a los circuitos de valorización nacionales e internacionales. En este trayecto, el crédito ocupó un lugar central, funcionando no solo como mecanismo de apoyo productivo, sino también como instrumento de organización territorial.

Para desarrollar esta idea con mayor detalle, el apartado se organiza en dos momentos. El primero aborda la etapa previa a la creación del Banco de Crédito da Borracha, cuando el auge del caucho transformó la inserción de la Amazonía en la economía brasileña e internacional, pero también reveló los límites de una estructura regional dependiente de un producto estratégico, de la demanda externa y del sistema de *aviamento*. El segundo examina el periodo que va de 1942 a la Constitución de 1988, marcado por el desarrollo institucional posterior al segundo ciclo del caucho, la creación del Banco de Crédito da Borracha y su transformación ulterior en Banco de Crédito da Amazônia. Este recorrido permite articular también la formación de la Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), su declive y la posterior creación de la Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), cuya actuación, en el contexto de la dictadura militar, se vinculó con estrategias de integración territorial como la *Operação Amazônia* y con la consolidación del Banco da Amazônia S.A. (BASA) como eje del financiamiento regional.

Antecedentes: los *seringais* y el auge del caucho

Durante décadas, la economía amazónica estuvo vinculada a lo que la literatura denomina *drogas do sertão*, es decir, productos forestales y extractivos que abastecían circuitos comerciales

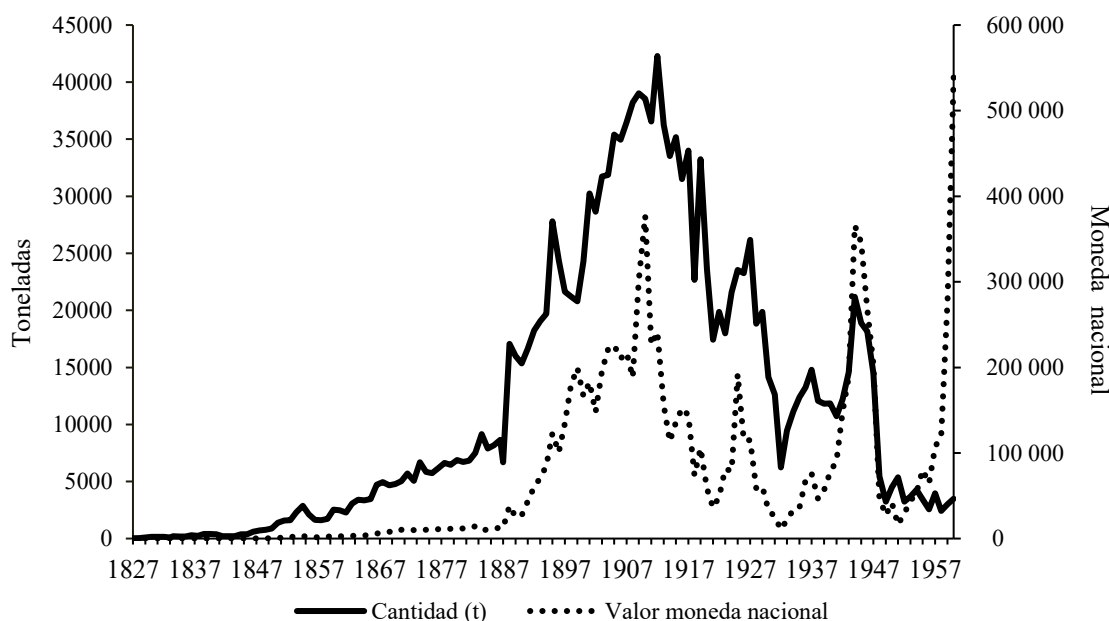
conectados con la metrópoli portuguesa. Entre ellos se encontraban el cacao, la vainilla, el guaraná, la zarzaparrilla y otros bienes cuya explotación contribuyó a la expansión hacia el interior de la selva y al fortalecimiento del control territorial sobre la región. En sus primeras etapas, la Amazonía era una región escasamente poblada, poco articulada internamente y con una base económica limitada. Aunque ya en el siglo XVIII presentaba rasgos de una economía exportadora, fue a mediados del siglo XIX cuando esa condición se transformó con mayor intensidad a partir del auge del caucho [Santos, 1980].

Si bien el caucho ya estaba presente como producto de exportación desde décadas anteriores, su demanda adquirió un carácter verdaderamente dinamizador cuando una serie de innovaciones técnicas lo volvió indispensable para la industria moderna. La disolución de la nafta de hulla por Charles Macintosh en 1823 y, más tarde, la vulcanización desarrollada por Goodyear en 1839 amplió decisivamente sus usos industriales, integrándolo a las necesidades tecnológicas de la Revolución Industrial [Santos, 1980]. Junto con otras dinámicas propias de la expansión del capitalismo global, estas transformaciones permitieron que el caucho amazónico se incorporara de lleno a los circuitos internacionales de acumulación, elevando de manera sostenida el volumen de las exportaciones brasileñas desde la segunda mitad del siglo XIX.

Como se aprecia en la Gráfica 1, el auge gomífero alcanzó su mayor intensidad entre finales del siglo XIX y comienzos del XX. El momento de mayor expansión se ubicó entre 1890 y 1910, hasta alcanzar su punto máximo en 1912, con más de 42 mil toneladas exportadas. Su importancia era tal que, para 1910, el caucho (*borracha*) representaba cerca de 40% de las exportaciones brasileñas, una proporción que lo situaba prácticamente al nivel del café, históricamente uno de los productos de mayor peso en la economía exportadora del país [Trindade, 2014]. Este dinamismo

también se reflejó en las transformaciones económicas y urbanas de Belém y Manaus, ciudades que concentraron buena parte de la riqueza generada por el comercio gomífero y dieron forma a lo que algunos autores han denominado la *Belle Époque* amazónica [Sarges, 2000].

Gráfica 1. Brasil: exportaciones de caucho, cantidad y valor en moneda nacional, 1827-1960



Fuente: Elaboración propia con base en IBGE, Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1827 a 1987.⁷

Sin embargo, el mismo auge reveló una estructura regional profundamente vulnerable. La economía amazónica dependía de un solo producto, de una demanda externa sobre la cual no tenía control y de un sistema de organización económica que limitó la diversificación productiva. En este punto, el *aviamento* desempeñó un papel decisivo, al articular crédito, abastecimiento, extracción y comercialización bajo relaciones profundamente desiguales entre

⁷ Nota: representación elaborada a partir de las series históricas del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); la construcción visual y la periodización dialogan con las gráficas presentadas por Trindade [2014].

comerciantes, *seringalistas* y trabajadores.⁸ Por su modo de operación, este sistema restringía la circulación monetaria en el interior de la región, reforzaba la subordinación del *seringueiro* frente al patrón y limitaba la autonomía económica de la fuerza laboral. Así, la expansión exportadora del caucho no produjo una ampliación equivalente de la base productiva regional, sino que consolidó mecanismos de dependencia que serían decisivos para el patrón posterior de desarrollo amazónico.

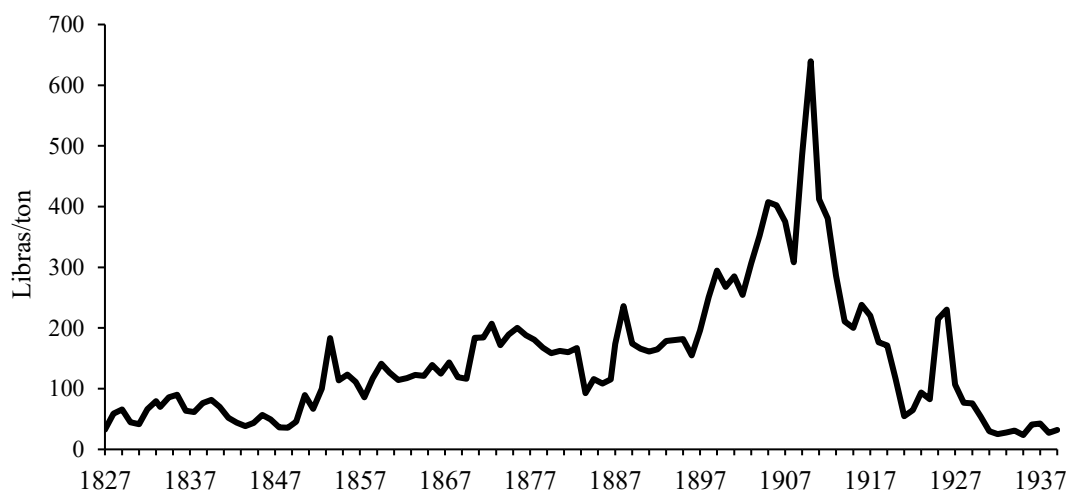
Otro aspecto transversal al auge del caucho fue la expansión de la navegación a vapor a mediados del siglo XIX. Este proceso fue decisivo no solo desde el punto de vista económico, sino también político. Como muestra Gregório [2009], la introducción de líneas regulares de vapores en la región formó parte de un proceso más amplio de construcción estatal y de incorporación efectiva de la Amazonia al conjunto del Imperio brasileño. La navegabilidad del río y sus afluentes hacía posible una expansión más eficiente del comercio y del poblamiento, pero también despertaba temores geopolíticos vinculados a la soberanía sobre la región. En esa línea pueden entenderse tanto la creación de la provincia del Amazonas en 1850 como la regulación de la navegación y la apertura controlada del río en 1867 [Gregório, 2009].

Si bien el primer auge gomífero representó una etapa de gran dinamismo económico, entrado el siglo XX la tendencia comenzó a cambiar con la entrada de nuevos competidores en el mercado asiático. La dependencia de la economía amazónica respecto del

⁸El *aviamento* fue uno de los mecanismos centrales de organización económica del ciclo gomífero. Como explica Santos [1980], no se trataba únicamente de una forma de crédito comercial, sino de un sistema completo de abastecimiento, endeudamiento y control de la producción. Su funcionamiento articulaba a casas comerciales, comerciantes intermediarios, seringalistas y seringueiros mediante una cadena de anticipos, en donde los trabajadores recibían mercancías, herramientas y víveres a crédito, mientras quedaban obligados a entregar la producción de caucho al patrón o aviador. Esta estructura restringía la circulación monetaria en el interior de la región, pues buena parte de las transacciones se realizaba mediante cuentas, deudas y mercancías sobrevaloradas.

caucho se hizo particularmente visible cuando el aumento de la oferta mundial, derivado del cultivo racionalizado en Asia, empezó a desplazar a la producción regional. Esto condujo a una caída rápida de su participación en las exportaciones brasileñas, mientras el precio internacional del producto se desplomaba luego de haber alcanzado niveles excepcionales en los años previos [Trindade, 2014].

Gráfica 2. Brasil: precio unitario del caucho en libras/ton, 1827-1937



Fuente: Elaboración propia con base en IBGE, Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1827 a 1987. **Nota:** precio estimado a partir del cociente entre valor y cantidad exportada; la construcción visual dialoga con las series presentadas por Trindade [2014].

Esta caída afectó de manera directa a Manaus y Belém y dio paso a una larga fase de estancamiento, marcada por la incapacidad de la región para reorganizarse sobre nuevas bases productivas [Santos, 1980; Pandolfo, 1994]. Como respuesta, el gobierno ensayó distintos mecanismos de reactivación, entre ellos la promoción de migraciones internas y el Plano de Defesa da Borracha de 1912.⁹

⁹El *Plano de Defesa da Borracha* de 1912 fue una de las primeras respuestas estatales frente al colapso del ciclo gomífero provocado por la competencia asiática. Según Mahar [1978], el plan buscó reactivar la producción amazónica mediante un conjunto de incentivos económicos e institucionales: bonificaciones para el cultivo de *seringueiras*, estímulos a la instalación de fábricas de beneficiamiento, exenciones fiscales, mejoras en transporte, medidas sanitarias y acciones orientadas a sostener la ocupación productiva de la región. Sin embargo, su alcance fue limitado.

Aunque estas iniciativas no lograron reestructurar de manera duradera la economía amazónica, sí instalaron progresivamente una idea clave que implicaba que la región no podía sostenerse únicamente por la inercia del mercado y requería una intervención estatal más sistemática.

Segundo ciclo del caucho, Banco de Crédito da Borracha y cambios institucionales

La Segunda Guerra Mundial volvió a colocar al caucho amazónico en el centro de la estrategia internacional. La ocupación japonesa de importantes zonas productoras en Asia alteró el abastecimiento mundial y reactivó el interés de Estados Unidos por la producción brasileña. Este interés se materializó con la firma de los Acuerdos de Washington en 1942, los cuales impulsaron, entre otras medidas, la creación de un fondo orientado al desarrollo de la producción gomífera. Dicho fondo tomó forma concreta con la creación del Banco de Crédito da Borracha, concebido inicialmente para centralizar las operaciones de compra, venta y financiamiento vinculadas al látex. Esta institución marcó un punto de inflexión: por primera vez, la Amazonía contaba con un organismo financiero específicamente diseñado para intervenir sobre su economía extractiva [Trindade, 2014].

Esta reactivación económica generó lo que se conoce como el segundo ciclo del caucho, el cual se acompañó de diversos efectos demográficos y laborales. Frente a la escasez de mano de obra local para cumplir con las cuotas de exportación bélica, el Estado brasileño asumió un papel directo en el reclutamiento y traslado de trabajadores. Como documenta Mahar [1978], entre 1941 y 1945

La iniciativa careció de recursos suficientes y fue desarticulada pocos años después. Su principal límite, como sugiere Mahar [1978], fue que no transformó la estructura productiva regional, en la medida en que intentó defender la economía del caucho sin romper con la dependencia de un producto vulnerable a la competencia externa.

más de 152 mil migrantes nordestinos fueron desplazados hacia la Amazonia en el marco de la llamada *Batalha da Borracha*.¹⁰ Esta movilización reforzó el peso de los contingentes migratorios en la composición social de la región y mostró hasta qué punto la reactivación productiva amazónica exigía una intervención burocrática sobre la organización del trabajo, la movilidad poblacional y el abastecimiento [Benchimol, 1977; Mahar, 1978; Trindade, 2014].

Sin embargo, este renovado impulso fue efímero. Terminada la guerra, la recuperación de los productores asiáticos provocó una nueva caída en las exportaciones amazónicas, dejando a la región frente a una abrupta contracción. Para amortiguar el impacto, el Banco de Crédito da Borracha debió intervenir absorbiendo excedentes de producción durante la posguerra. Lejos de desaparecer con la coyuntura bélica que le dio origen, la institución se vio obligada a redefinir sus funciones. Esta transición se formalizó en 1950 con su transformación en Banco de Crédito da Amazônia, marcando el paso de una entidad ligada a un monocultivo hacia un instrumento de fomento y planificación regional, en sintonía con un periodo en el que la planificación comenzaba a ganar centralidad dentro del Estado brasileño [Trindade, 2014].

Esta metamorfosis bancaria no fue un hecho aislado. Corrió en paralelo a un proceso político de mayor alcance: la constitucionalización del fomento amazónico. El artículo 199 de la Constitución de 1946 obligaba a la Unión a destinar, durante al menos veinte años, un mínimo de 3% de su renta tributaria a un *Plano de*

¹⁰ La *Batalha da Borracha* designa la movilización de trabajadores, principalmente nordestinos, hacia los *seringais* amazónicos durante la Segunda Guerra Mundial, cuando los Acuerdos de Washington de 1942 reactivaron el interés estratégico por el caucho brasileño. Benchimol y Mahar muestran que esta política combinó reclutamiento, transporte, abastecimiento y apoyo financiero, presentando a los migrantes como “soldados da borracha”. No obstante, la movilización reprodujo condiciones de precariedad, aislamiento y endeudamiento [Benchimol, 1977; Mahar, 1978].

Valorização Econômica da Amazônia. Esto supuso un reconocimiento explícito de la región ya no solo como un espacio de emergencia extractiva, sino como un problema estructural de desarrollo [Trindade, 2014]. En ese contexto, el Banco de Crédito da Amazônia fue ampliando sus funciones al mismo tiempo que cobraba fuerza la necesidad de crear un órgano específico de planificación regional.

Ese impulso se cristalizó en 1953 con la creación de la Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), el primer gran intento de planificación a escala regional. Su importancia radicó en que el Estado dejó de limitarse a responder a crisis puntuales o a sostener productos específicos, para intervenir de manera más integral sobre las condiciones de producción, la infraestructura y la integración regional [Oliveira Júnior, 2013; Trindade, 2014]. A través del I Plano Quinquenal (1955-1959), la SPVEA concentró recursos en agricultura, transportes, energía y crédito, reflejando la intención de desplazar a la economía amazónica de una matriz puramente extractiva hacia otra más diversificada y articulada al patrón nacional. No obstante, la institución enfrentó desde su inicio carencias de conocimiento geográfico, capacidad técnica y coordinación administrativa, lo que limitó significativamente sus resultados [Mahar, 1978; Oliveira Júnior, 2013].

El agotamiento de este primer ciclo institucional culminó en 1966 y abrió paso a una redefinición profunda de la racionalidad estatal sobre la Amazonia. Bajo el régimen militar, la extinción de la SPVEA y la creación de la Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) no fueron solo un relevo administrativo. La región dejó de ser pensada prioritariamente desde sus propias necesidades estructurales de desarrollo y pasó a ser concebida como una frontera que debía ser integrada, poblada y explotada de manera acelerada en función de objetivos de seguridad nacional, integración física y expansión económica [Cardoso y Müller, 1977].

Este quiebre se materializó en la *Operação Amazônia*, un paquete de medidas jurídicas, fiscales y territoriales con el que la dictadura buscó redefinir el papel de la región. La creación de la SUDAM, la ampliación de incentivos fiscales, la reformulación de la Zona Franca de Manaus y la transformación del banco regional en Banco da Amazônia S.A. (BASA) conformaron una intervención estatal mucho más densa y selectiva [Mahar, 1978; Santos y Ribeiro, 2022]. A diferencia del enfoque más orgánico de la SPVEA, la SUDAM operó bajo una lógica orientada a polos de crecimiento, grandes emprendimientos y subsidios al capital privado. En ese marco, la institucionalidad amazónica no evolucionó simplemente hacia una mayor protección social frente al mercado, sino hacia formas más complejas de mediación estatal para la valorización del territorio.

Dentro de esta nueva arquitectura, el BASA asumió un papel estructural al convertirse en el motor financiero de la expansión capitalista sobre la frontera. Como señala Ianni [1979], durante el régimen militar las políticas de crédito y subsidios dejaron de ser estímulos coyunturales para operar como instrumentos centrales de implantación del gran capital corporativo en la región. Liberado de la administración exclusiva del excedente gomífero, el crédito se transformó en una herramienta para apalancar un nuevo patrón de acumulación, ocupación territorial e integración productiva.

La apertura de grandes carreteras —como la BR-174, la BR-319 y la Transamazónica— resultó decisiva en este proceso. Bajo el régimen militar, la carretera no funcionó únicamente como obra pública, sino como instrumento de territorialización del mercado: combinaba movilidad, seguridad nacional y poblamiento inducido, al tiempo que permitía la entrada de colonos, mercancías y capital privado hacia áreas previamente aisladas. Durante las décadas de 1970 y 1980, este modelo profundizó la presión sobre la tierra. Aunque la narrativa oficial celebraba la modernización y la integración mediante la expansión agropecuaria y los polos minero—

industriales, la riqueza generada tendió a concentrarse en enclaves específicos articulados al capital privado. A diferencia de la SPVEA, que fracasó por límites operativos, el ciclo de la SUDAM sí logró transformar el territorio, pero lo hizo instaurando un patrón profundamente desigual de ocupación y valorización [Becker, 2009; Mahar, 1978; Santos y Ribeiro, 2022].

Hacia fines de los años ochenta, los límites de este esquema eran evidentes: la SUDAM perdía capacidad de articulación y la promesa de que los incentivos fiscales resolverían las asimetrías regionales se mostraba cada vez menos sostenible. Sin embargo, el andamiaje institucional y productivo ya había echado raíces. Fue precisamente sobre esa herencia que la Constitución de 1988 inauguró una nueva fase con la creación del Fondo Constitucional de Financiamiento del Norte (FNO). Este mecanismo dotó a la región de un instrumento de crédito productivo más estable y consolidó definitivamente al BASA como su operador central [Daniel y Braga, 2020].

El nacimiento del FNO y el ciclo contemporáneo.

La creación del Fondo Constitucional de Financiamiento del Norte (FNO), instituido por la Constitución de 1988 y reglamentado mediante la Ley 7.827/1989 [Brasil, 1989], marcó un giro decisivo en la intervención estatal sobre la Amazonia. A diferencia de los mecanismos anteriores basados en grandes exenciones fiscales o proyectos autoritarios de ocupación, el FNO se concibió como un mecanismo de crédito productivo permanente. Su arquitectura financiera se alimentaba de una fracción de la recaudación tributaria federal —específicamente del impuesto sobre la renta (IR) y del impuesto sobre productos industrializados (IPI)— operada por el Banco da Amazônia. Este diseño permitió institucionalizar una fuente estable de liquidez con miras a dinamizar sectores considerados estratégicos y reducir asimetrías intrarregionales

mediante la intermediación bancaria [Banco da Amazônia S.A., 2024b; Daniel y Braga, 2020].

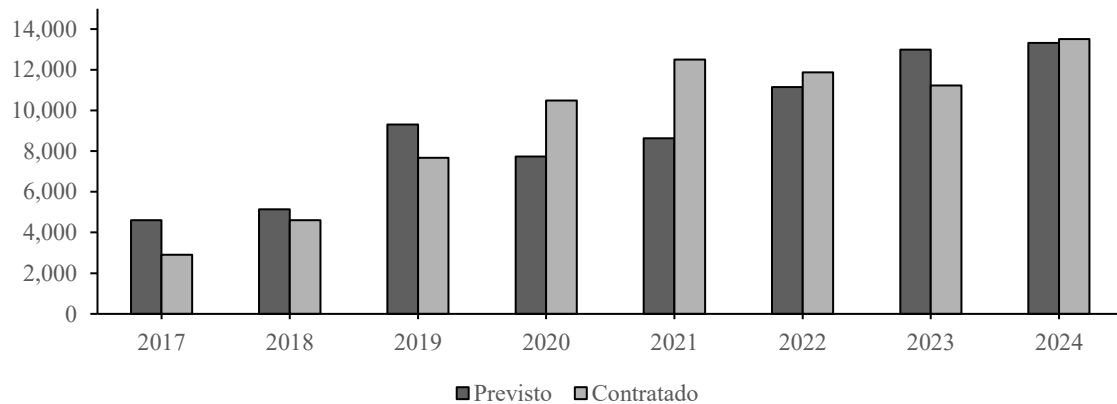
Durante sus primeras décadas de operación, la asignación de este crédito evidenció tensiones territoriales significativas. Aunque su mandato fundacional era redistributivo, la praxis institucional mostró que el financiamiento tendía a seguir rutas de acumulación ya trazadas. Diversos estudios han señalado que los recursos se concentraron en espacios con mayor dinamismo económico previo o vinculados a la consolidación de la frontera agrícola, como el eje de la soja en Tocantins y Pará [Almeida Júnior et al., 2007]. Por otra parte, las evaluaciones para la década de los 2000 muestran una imagen fragmentada del rol operativo del FNO. Si bien logró relajar restricciones crediticias y generar efectos positivos en el empleo formal y el PIB per cápita municipal, su capacidad para alterar las jerarquías estructurales de la región fue limitada [Resende, 2014; Daniel, 2016; Daniel y Braga, 2020].

Es precisamente a la luz de estos dilemas que el ciclo contemporáneo del FNO, entre 2017 y 2024, exige un análisis renovado. La literatura empírica ya ha mostrado que el crédito rural no es neutral frente a la dinámica ambiental amazónica. Assunção et al. [2013], por ejemplo, al estudiar el caso de la deforestación mediante la aplicación de la Resolución 3.545 del Banco Central de Brasil, encontraron que condicionar el crédito al cumplimiento de requisitos legales y ambientales redujo la concesión de financiamiento y contribuyó a contener la deforestación, especialmente en municipios ganaderos. El presente trabajo no busca replicar esa estrategia causal, sino desplazar la pregunta hacia el mecanismo institucional: cómo la banca pública y el FNO organizan, clasifican y territorializan el dinero–crédito en la Amazonia brasileña.

En este periodo reciente, el crédito regional no solo amplió su escala financiera, sino que comenzó a presentarse con mayor fuerza bajo

una narrativa asociada a la sostenibilidad, la transformación ecológica y la responsabilidad socioambiental. Esta reconfiguración discursiva, amparada en instrumentos como la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) y el Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), no reemplaza la matriz histórica del fondo, pero sí la reorganiza bajo nuevos criterios de legitimidad institucional [Assunção et al., 2013; SUDAM, 2023].

Gráfica 3. Evolución de la aplicación del FNO: previsto y contratado, 2017-2024 (R\$ millones)

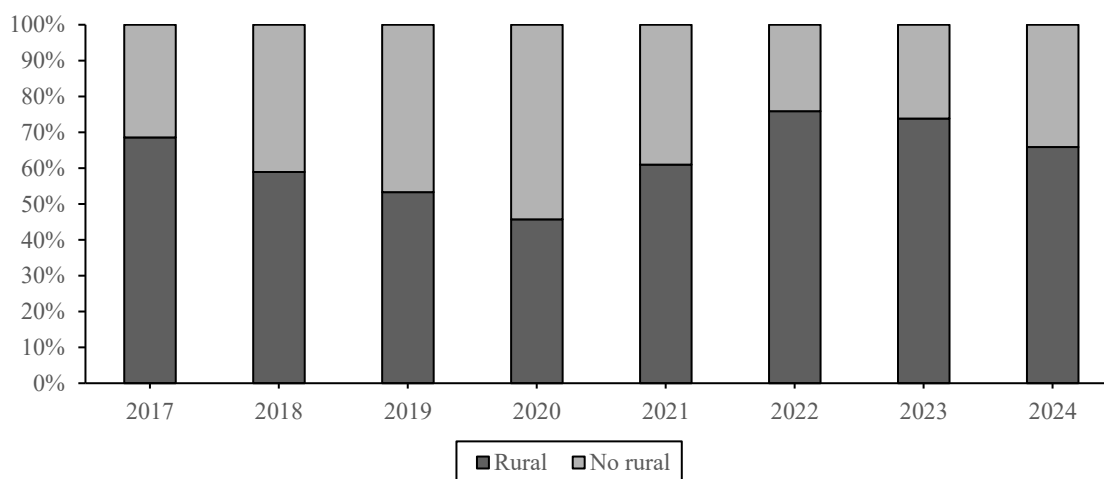


Fuente: elaboración propia con base en Relatórios de Resultados e Impactos do FNO, 2017-2024.

Una forma de observar este viraje es a través de su magnitud financiera. Como se ilustra en la Gráfica 3, los balances del Banco da Amazônia mostraron una tendencia sostenida al aumento de los créditos operados por el FNO. El volumen contratado por ejemplo se multiplicó por más de cuatro en apenas siete años, al pasar de R\$ 2.905 millones en 2017 a R\$ 13.500 millones en 2024. La gráfica permite distinguir, sin embargo, dos movimientos. Entre 2017 y 2019, los montos contratados se mantuvieron por debajo de lo previsto, mientras que a partir de 2020 se observó que las colocaciones contratadas superaron con amplitud lo previsto en 2020 y 2021 respectivamente, para después entrar en una fase de mayor ajuste en 2022, una contratación inferior a lo previsto en 2023 y una nueva aproximación en 2024.

Este comportamiento puede leerse en relación con las transformaciones abiertas por la pandemia, aunque no puede reducirse únicamente a ella. En Brasil, la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 reforzó el papel del crédito rural como instrumento de continuidad productiva y garantía del abastecimiento alimentario; en tiempos de pandemia, por ejemplo, el gobierno federal presentó el Plano Safra 2020/2021, con R\$ 236.3 mil millones, como un apoyo para sostener la producción “durante y después” de la crisis.

Gráfica 4. Participación % del sector rural¹¹ y no rural en las contrataciones del FNO, 2017-2024



Fuente: elaboración propia con base en Relatórios de Resultados e Impactos do FNO, 2017-2024.

La Gráfica 4 permite visualizar con más claridad este comportamiento. Si bien se puede observar que, entre 2017 y 2020,

¹¹ En los *Relatórios de Resultados e Impactos do FNO*, la distinción entre sector rural y no rural responde a la clasificación operativa de las líneas de financiamiento del fondo. El sector rural agrupa operaciones vinculadas a productores rurales, agricultura familiar, cooperativas y actividades agropecuarias, forestales, pesqueras o acuícolas, incluyendo líneas como el Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) y FNO Amazônia Rural. El sector no rural reúne operaciones dirigidas a empresas, comercio, servicios, turismo, industria, agroindustria, infraestructura, educación, ciencia, tecnología e innovación. Esta distinción no remite únicamente a una separación campo/ciudad, sino a una clasificación institucional de las líneas, sujetos y finalidades del financiamiento [Banco da Amazônia S.A., 2025].

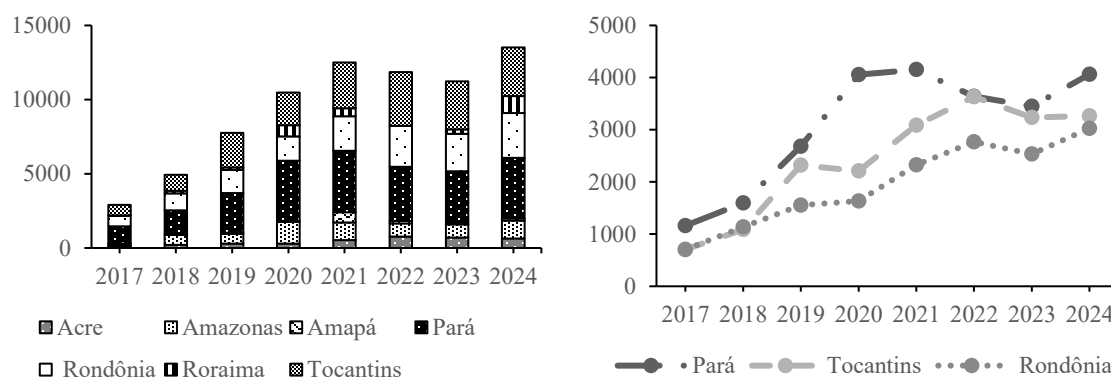
la participación relativa del sector rural disminuyó frente al componente no rural, esta caída porcentual no significó una pérdida absoluta de recursos para las actividades rurales. Por el contrario, los balances oficiales muestran que el capital destinado al sector rural aumentó de manera significativa a lo largo del periodo (por ejemplo, pasó de casi R\$ 2.000 millones en 2017 a más de R\$ 9.000 millones en 2022) con un salto particularmente visible después de 2020. Lo que explica la reducción relativa de su participación en ciertos años es el dinamismo del componente no rural, especialmente en un contexto en el que el crédito también funcionó como herramienta de liquidez para empresas, comercios y servicios.

Esta volatilidad estuvo fuertemente condicionada por la pandemia de COVID-19. Durante los confinamientos, el Estado brasileño utilizó a los bancos públicos —entre ellos el BASA— para inyectar liquidez de emergencia (*capital de giro*) y contrarrestar los efectos negativos en la situación financiera de las empresas urbanas, los comercios y los servicios. La recuperación posterior del componente rural, que alcanzó un pico histórico en 2022, se atribuye a la sincronización entre el FNO y el *Plano Safra*. Este repunte fue impulsado por un *boom* de las *commodities*, asociado a los altos precios internacionales de la soja y la carne, así como a la devaluación del real frente al dólar, factores que maximizaron la rentabilidad del agronegocio exportador.

En contraste, para los últimos años de la serie (2023-2024), se registra una ligera tendencia a la baja en la participación rural. Este reacomodo puede leerse en paralelo con el reciente cambio de ciclo político y con una estrategia estatal más amplia orientada a reactivar políticas de infraestructura, inversión pública y neo-industrialización, como se observa en el Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) y en la Nova Indústria

Brasil (NIB).¹² A esto se suma la introducción de mayores condicionalidades ambientales en el crédito rural, lo que ha moderado ligeramente el ritmo de la contratación tradicional y diversificado paulatinamente la cartera del fondo.

Gráfica 5. Evolución territorial del FNO: distribución por unidades federativas (A) y principales estados receptores (B), 2017-2024



Fuente: elaboración propia con base en Relatórios de Resultados e Impactos do FNO, 2017-2024.

La selectividad sectorial se complementa con una selectividad territorial igualmente relevante. Como se observa en la Gráfica 5, Pará, Tocantins y Rondônia absorbieron de manera persistente una proporción central de los recursos durante el periodo de 2017–2024,

¹² El Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) fue relanzado como un programa federal de inversiones coordinado con el sector privado, estados, municipios y movimientos sociales, orientado a acelerar el crecimiento económico, ampliar la inclusión social, generar empleo y reducir desigualdades regionales. Su diseño combina medidas institucionales y ejes de inversión, con énfasis en infraestructura, transición ecológica, neindustrialización y expansión de inversiones públicas y privadas [Casa Civil, s.f.]. Por su parte, la Nova Indústria Brasil (NIB) fue lanzada en 2024 como política industrial de largo plazo, con horizonte a 2033, para impulsar el desarrollo productivo y tecnológico, ampliar la competitividad industrial, promover innovación, sostenibilidad, mejores empleos y mayor inserción internacional. Entre sus instrumentos se incluyen líneas de crédito, recursos no reembolsables, compras públicas, incentivos al contenido nacional, acciones regulatorias y mecanismos vinculados a la transformación ecológica [MDIC, 2024]. En este artículo, ambas iniciativas se mencionan no como causa directa de la variación observada en el FNO, sino como parte del nuevo entorno institucional en el que se reorganiza la política pública de crédito, infraestructura y desarrollo productivo.

en contraste con entidades como Amazonas, Roraima, Acre y Amapá. Esta concentración podría verse como parte expresiva de una geografía económica ya estratificada, en donde el crédito no fluye hacia un espacio regional homogéneo; sino que se territorializa en estados con mayor capacidad de absorción productiva, demanda crediticia, infraestructura y articulación previa con circuitos agropecuarios, logísticos y empresariales.

Esta concentración además permite matizar la función redistributiva del fondo. Si bien el FNO sí intenta operar como instrumento de integración regional, lo hace sobre territorios históricamente diferenciados como son los estados de Pará (asociado a la expansión ganadera); Tocantins (asociado a la consolidación del agronegocio y a la frontera del MATOPIBA¹³); y Rondônia (que se enlaza dentro de una trayectoria de colonización vial, reorganización productiva y expansión reciente hacia el eje AMACRO¹⁴). De forma conjunta, estos casos podrían sugerir una operación pro-cíclica del crédito, en tanto, el financiamiento tiende a reforzar espacios donde la tierra ya ha sido integrada a circuitos productivos y donde existen condiciones para absorber recursos en mayor escala. El FNO podría, por tanto, encontrarse inmerso en una ambivalencia: al mismo tiempo que busca reducir desigualdades regionales, puede

¹³ MATOPIBA es el acrónimo utilizado para designar una región de expansión agropecuaria formada por áreas de los estados de Maranhão, Tocantins, Piauí y Bahia. En documentos oficiales del gobierno brasileño se le describe como una región estratégica por su alto potencial para la producción agropecuaria y agroindustrial, así como una de las principales fronteras agrícolas del país. Para este artículo, su mención resulta relevante porque ubica a Tocantins dentro de un espacio donde la expansión de granos, la infraestructura logística y la disponibilidad de tierras han favorecido una mayor articulación con circuitos de acumulación agropecuaria [Ministério da Agricultura e Pecuária, 2023]

¹⁴ AMACRO es el acrónimo asociado a una zona de desarrollo que articula áreas de Amazonas, Acre y Rondônia. De acuerdo con la Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), la Zona AMACRO fue concebida como un conjunto de acciones multisectoriales orientadas a promover sostenibilidad ambiental mediante desarrollo socioeconómico en un territorio que abarca el sur de Amazonas, el este de Acre y el noroeste de Rondônia. La misma fuente señala que comprende cerca de 32 municipios, 465,8 mil km² y una población estimada de aproximadamente 1,7 millones de personas en 2020. En el contexto de este artículo, AMACRO permite ubicar a Rondônia dentro de un eje reciente de expansión productiva, infraestructura y reorganización territorial en la frontera amazónica [SUDAM, 2021].

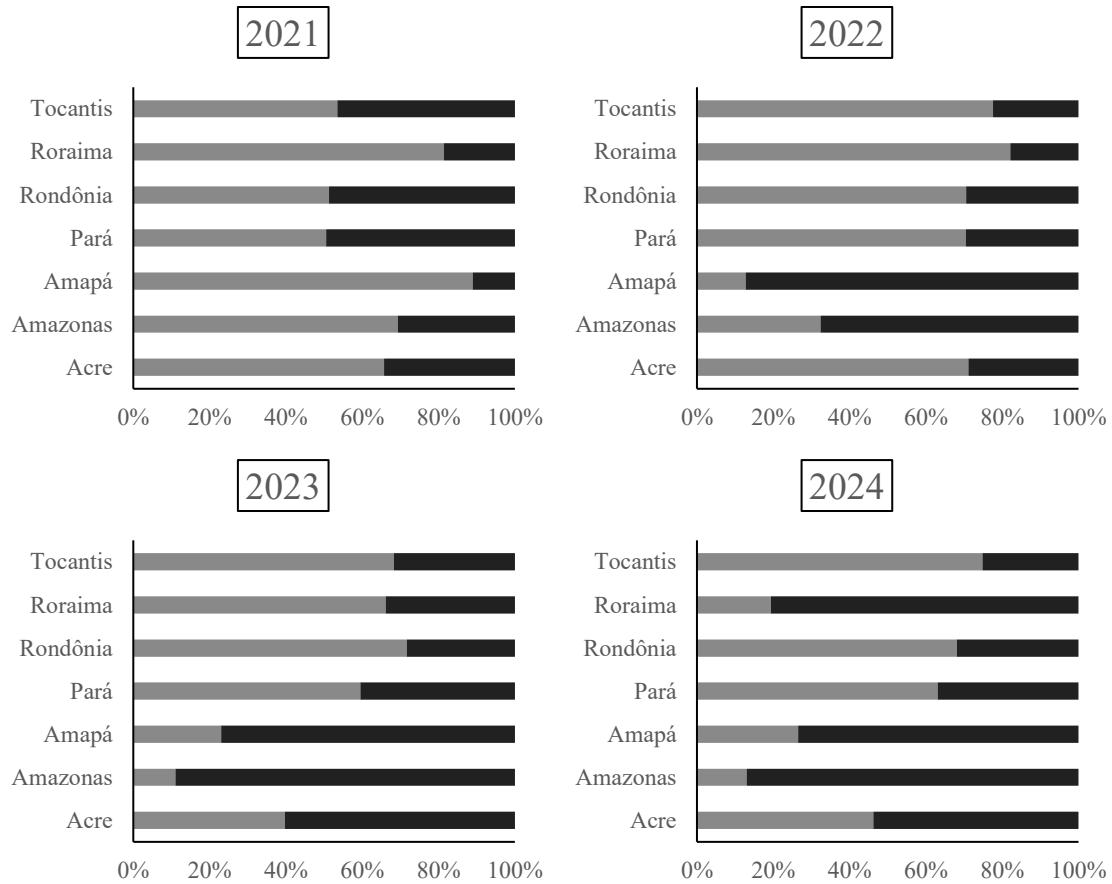
consolidar nodos territoriales previamente articulados a dinámicas de acumulación.

Otro aspecto clave es la implementación de líneas institucionales «verdes» por parte del FNO. A partir de 2021, el Banco da Amazônia introdujo una nueva arquitectura de crédito que convive con las líneas tradicionales. Esta estructura clasifica bajo la etiqueta «verde» a programas como el PRONAF —en todas sus vertientes— *Amazônia Rural Verde*, *Empresarial Verde*, *Infra Verde*, FIES, MPO, CT&I e Irrigación; en contraste, las líneas convencionales se agruparon principalmente en las categorías de *Amazônia Rural*, *Empresarial* e *Infra*¹⁵.

Aunque esta distinción permite observar cómo el fondo incorpora una nueva gramática institucional asociada a la sostenibilidad, la responsabilidad socioambiental y la mitigación de riesgos climáticos, ello no supone necesariamente una ruptura con su matriz productiva previa. De hecho, el informe de 2024 revela que el sector rural sigue concentrando el grueso de las contrataciones (8.904 millones de reales, frente a los 4.604 millones del sector no rural). Asimismo, la finalidad del crédito se mantuvo equilibrada entre los gastos de explotación (*custeio*) y la inversión, con 5.937 y 6.049 millones de reales, respectivamente.

¹⁵ De forma puntual, el PRONAF se dirige a agricultores familiares y productores rurales, incluyendo a comunidades remanentes de quilombos, indígenas, pescadores artesanales, extractivistas, silvicultores y acuicultores. Dentro de su estructura, la línea *Amazônia Rural Verde* incluye la recuperación de pastizales degradados, sistemas orgánicos, siembra directa, integración agricultura-ganadería-bosque, sistemas agroforestales, transición hacia una ganadería verde, manejo forestal, adecuación ambiental, recuperación de reservas legales y áreas de preservación, tratamiento de residuos, obras ecológicas, energías renovables y transportes verdes. Por su parte, *Amazônia Empresarial Verde* amplía este alcance hacia actividades vinculadas al turismo verde, obras ecológicas, salud, educación y cultura; mientras que *Amazônia Infra Verde* se orienta a proyectos de infraestructura con menores emisiones, reducción de contaminación o incorporación de soluciones basadas en la naturaleza. Cabe destacar que la etiqueta "verde" en este caso no remite a una sola actividad ni garantiza por sí misma un efecto ambiental positivo, sino que funciona como una categoría institucional de encuadramiento financiero que agrupa diversas finalidades productivas, sociales, tecnológicas y ambientales.

Gráfica 6. Composición verde y tradicional del FNO por unidad federativa, 2021-2024



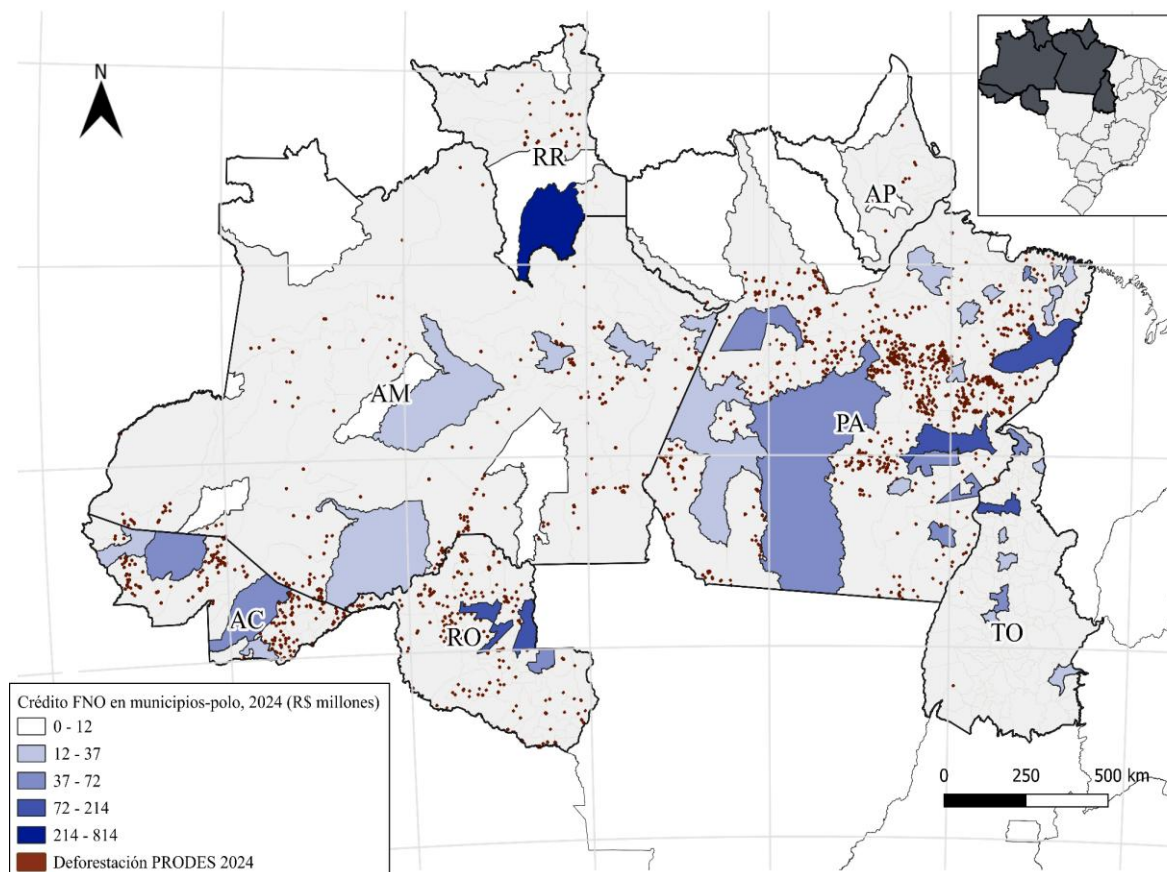
Fuente: Elaboración propia con base en datos de los relatorios FNO.

Nota: el segmento claro representa la proporción del crédito correspondiente a líneas verdes institucionales; el segmento oscuro representa la proporción correspondiente a líneas tradicionales.

El análisis por estado (Gráfica 6) permite observar que la incorporación del componente verde no se ha dado de forma homogénea en la Región Norte. Mientras que en entidades como Tocantins, Rondônia y Pará estas líneas adquieren un peso mayoritario —o cercano a serlo— durante varios años del periodo, en estados como Amazonas, Amapá y Roraima el financiamiento tradicional conserva una presencia más fuerte, especialmente hacia 2023 y 2024. Este comportamiento sugiere que la reconfiguración institucional del FNO no opera como una transición uniforme de su

portafolio regional, sino como un proceso territorialmente desigual, condicionado por la estructura productiva previa, la capacidad de absorción crediticia y el perfil de la demanda en cada unidad federativa.

Mapa 1. Superposición espacial entre crédito realizado del FNO en municipios-polo y deforestación en la Región Norte, 2024



Fuente: elaboración propia con base en *Relatório de Resultados e Impactos do FNO 2024*, IBGE Malhas Territoriais 2024 e INPE/PRODES-TerraBrasilis.

Nota: los tonos azules representan el crédito realizado del FNO en municipios-polo, expresado en R\$ millones. Los puntos café¹⁶ corresponden a registros de deforestación PRODES 2024. La superposición espacial no implica causalidad, sino coincidencia territorial entre financiamiento regional y presión ambiental.

¹⁶Los puntos café no se leen como una medida del volumen total deforestado en cada municipio, sino como evidencia espacial de localización: indican dónde se detectaron eventos recientes de corte raso y permiten observar su cercanía con los municipios-polo financiados por el FNO [INPE, 2024a; INPE/TerraBrasilis, 2024].

Finalmente, para cerrar la sección empírica, se incorpora un análisis cartográfico orientado a captar la dimensión espacial de la heterogeneidad crediticia a escala municipal. El Mapa 1 superpone dos capas de información. La primera corresponde a los municipios-polo del Fondo Constitucional de Financiamiento del Norte (FNO), clasificados según el monto de crédito realizado en 2024 y representados mediante una escala de azules que distingue desde los rangos de menor financiamiento hasta los de mayor concentración crediticia. La segunda reúne los registros de deforestación por corte raso del Proyecto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), disponibles en la plataforma TerraBrasilis del Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), representados mediante puntos café [INPE, 2024b; INPE/TerraBrasilis, 2024].

Este cruce no busca establecer una relación causal directa entre crédito público y deforestación. La dinámica del desmonte responde a una constelación de factores históricos, productivos, institucionales y territoriales que exceden el alcance de este trabajo¹⁷. Su utilidad analítica reside, más bien, en identificar convergencias espaciales entre la irrigación financiera del FNO y municipios en los que se registran presiones recientes sobre la cobertura forestal. En ese sentido, el mapa permite observar si parte de la expansión crediticia se inscribe en espacios donde la disputa por el uso de la tierra adquiere una expresión ambiental visible, ofreciendo así un recurso adicional para interpretar territorialmente

¹⁷ Para una revisión más detallada sobre el impacto del crédito en la deforestación, cabe remitirse al estudio de Assunção *et al.* [2013]. En él, los autores analizan los efectos de la Resolución 3.545, emitida en 2008 por el Banco Central de Brasil, sobre el acceso a financiamiento para actividades vinculadas con la deforestación amazónica. Sus hallazgos indican que la aplicación de esta norma, y la consecuente restricción crediticia asociada a requisitos legales y ambientales, contribuyó a reducir la deforestación en cerca de 15% durante el periodo analizado. Asimismo, el impacto de esta resolución fue más pronunciado en los municipios donde predominaba la actividad ganadera, en contraste con aquellas zonas de vocación agrícola, que resultaron menos afectadas [Assunção *et al.*, 2013].

la articulación entre financiamiento público y transformación del espacio amazónico [INPE, 2024b; INPE/TerraBrasilis, 2024].

La base utilizada para este cruce proviene del sistema PRODES, que registra la deforestación¹⁸ por corte raso en la Amazonia Legal brasileña. Este concepto alude a la eliminación completa de la cobertura vegetal original, condición física que suele preceder o acompañar procesos de cambio de uso de suelo y expansión de la frontera agropecuaria. Cabe precisar que estos registros se organizan bajo el denominado “Año PRODES”, cuyo ciclo anual comprende del 1 de agosto al 31 de julio del año siguiente.

La lectura del mapa muestra una coincidencia territorial significativa, aunque desigual. Pará destaca por concentrar tanto un número elevado de municipios-polo como una densa agrupación de registros de deforestación. Rondônia, por su parte, presenta varios municipios ubicados en rangos medios y altos de crédito, mientras que Roraima sobresale por el caso de Rorainópolis, situado en el estrato superior de financiamiento. Entre las localidades con mayores montos realizados —particularmente aquellas que superan los R\$ 72 millones— se encuentran Paragominas, Ariquemes, Araguaína, Ji-Paraná, Jaru y Marabá. En términos visuales, estos nodos de mayor liquidez financiera tienden a ubicarse cerca de zonas donde los registros PRODES evidencian procesos recientes de corte raso, lo que sugiere su inserción en corredores donde la

¹⁸ La serie PRODES posterior a 2010 muestra que, tras el descenso alcanzado a comienzos de la década, la deforestación volvió a intensificarse hacia finales de los años 2010 y comienzos de los 2020, para después registrar una disminución en 2023 y 2024. Esta oscilación permite evitar una lectura lineal del fenómeno: la presión ambiental amazónica responde a ciclos de gobernanza, control territorial, precios, expansión productiva y capacidad estatal de fiscalización. En 2024, el INPE estimó una reducción importante de la tasa anual, pero la permanencia de registros de corte raso en municipios vinculados a la expansión agropecuaria muestra que la presión sobre la tierra no desaparece, sino que se reconfigura territorialmente. Por ello, el mapa debe leerse como una aproximación espacial situada para un año específico, no como prueba causal [INPE, 2024a; INPE/TerraBrasilis, 2024].

ocupación productiva del territorio ya se encuentra en curso [Banco da Amazônia S.A., 2025; INPE/TerraBrasilis, 2024].

Lo anterior permite destacar que la arquitectura crediticia regional no opera sobre un territorio vacío ni homogéneo, sino sobre espacios concretos donde la tierra ya se encuentra atravesada por procesos de valorización, disputa y transformación productiva. El financiamiento regional, y acorde a lo que se ha venido comentando durante el texto, no debe entenderse únicamente como una transferencia abstracta de recursos públicos, sino como una mediación material que acompaña, ordena y reproduce ciertas formas de incorporación económica del bioma amazónico. En particular, el crédito público actúa como instrumento de integración regional y, al mismo tiempo, como parte del entramado institucional que hace financiable la conversión de la tierra amazónica en soporte de acumulación.

Reflexiones finales

A más de ochenta años de la publicación de *La gran transformación*, Karl Polanyi puede leerse menos como un autor encerrado en los problemas de su época y más como un pensador que anticipó algunas de las tensiones centrales del capitalismo contemporáneo. Si bien su obra se enmarcó en un mundo marcado por la guerra, el surgimiento de los fascismos y la reorganización del orden económico internacional, su dimensión ecológica —en particular su crítica a las mercancías ficticias— sigue siendo vigente frente a la crisis socioambiental del presente. Polanyi advertía que la tierra, el trabajo y el dinero no podían ser tratados como mercancías ordinarias, pues ello implicaba subordinar los soportes mismos de la vida social a las leyes del mercado. Esta preocupación adquiere una expresión concreta en la Amazonia brasileña. La región, primero incorporada a los ciclos del capital mediante estructuras extractivas orientadas a la exportación del caucho, no

dejó atrás ese patrón de subordinación territorial, sino que lo reorganizó bajo formas institucionales cada vez más complejas.

Estas expresiones se materializaron con mayor claridad a partir de la Segunda Guerra Mundial, con la creación del entonces Banco de Crédito da Borracha, institución que posteriormente se transformaría en el actual Banco da Amazônia. Lo mismo puede observarse en organismos como la SPVEA y, más tarde, la SUDAM, que buscaron articular las necesidades de desarrollo regional con un país que había iniciado un nuevo rumbo de industrialización e integración territorial. A pesar de que el caucho dejó de ser la base material de la economía amazónica, la estructura primaria de la región no fue reemplazada de fondo, sino reorganizada bajo nuevas formas de intervención estatal, financiamiento y valorización productiva. En ese tránsito, la Amazonia pasó de ser un espacio ligado a una economía extractiva específica a convertirse en un territorio administrado mediante bancos, planes, fondos, incentivos y programas de crédito.

El crédito público, en este sentido, no aparece como una política neutral ni como un simple correctivo frente a fallas de mercado. Aparece como una forma concreta de articulación entre dinero—crédito y tierra: dos mercancías ficticias que, en el caso amazónico, se enlazan mediante la acción estatal para organizar la expansión de determinados usos productivos del territorio. Desde esta perspectiva, el BASA y el FNO si bien han operado como instrumentos de protección regional en tanto canalizan recursos públicos hacia una región históricamente desigual, también actúan como mediaciones estatales para la mercantilización de la tierra, en la medida en que definen prioridades territoriales, sostienen actividades dependientes del suelo y vuelven financierables ciertos patrones de ocupación y valorización.

El problema de fondo, no obstante, no reside únicamente en la existencia del crédito público, sino en la racionalidad territorial que

lo orienta. Cuando el financiamiento se dirige de manera persistente hacia actividades, espacios y ciclos productivos ya articulados a la valorización de la tierra, la protección regional corre el riesgo de convertirse en una forma más sofisticada de administración de la mercantilización. Incluso cuando adopta lenguajes de sostenibilidad, el crédito puede seguir operando como una mediación que ordena el territorio, estabiliza usos productivos y vuelve económicamente viable la transformación de la naturaleza, a expensas de las consecuencias materiales futuras.

Referencias

- Almeida Júnior, M. F.; Resende, G. M.; Silva, A. M. A. da. [2007], “Distribuição espacial dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste”, en *Revista de Economia*, vol. 33, núm. 2. Universidade Federal do Paraná. Curitiba. pp. 115-137. DOI: <https://doi.org/10.5380/re.v33i2.9966>. Acceso en internet: <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/9966>
- Assunção, J.; Gandour, C.; Rocha, R.; Rocha, R. [2013], Does credit affect deforestation? Evidence from a rural credit policy in the Brazilian Amazon. Climate Policy Initiative / Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas, PUC-Rio. Rio de Janeiro. Acceso en internet: <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2013/01/Does-Credit-Affect-Deforestation-Evidence-from-a-Rural-Credit-Policy-in-the-Brazilian-Amazon-Technical-Paper-English.pdf>
- Banco da Amazônia S.A. [2018], Fondo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO): Relatório de Resultados e Impactos, exercício 2017. Banco da Amazônia. Belém. Acceso en internet: <https://www.bancoamazonia.com.br/rural/fundo-constitucional-financiamento/relatorios-fno/>
- Banco da Amazônia S.A. [2019], Fondo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO): Relatório de Resultados e Impactos, exercício 2018. Banco da Amazônia. Belém. Acceso en internet: <https://www.bancoamazonia.com.br/rural/fundo-constitucional-financiamento/relatorios-fno/>

- Banco da Amazônia S.A. [2020], Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO): Relatório de Resultados e Impactos, exercício 2019. Banco da Amazônia. Belém. Acceso en internet: <https://www.bancoamazonia.com.br/rural/fundo-constitucional-financiamento/relatorios-fno/>
- Banco da Amazônia S.A. [2021], Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO): Relatório de Resultados e Impactos, exercício 2020. Banco da Amazônia. Belém. Acceso en internet: <https://www.bancoamazonia.com.br/rural/fundo-constitucional-financiamento/relatorios-fno/>
- Banco da Amazônia S.A. [2022], Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO): Relatório de Resultados e Impactos, exercício 2021. Banco da Amazônia. Belém. Acceso en internet: <https://www.bancoamazonia.com.br/rural/fundo-constitucional-financiamento/relatorios-fno/>
- Banco da Amazônia S.A. [2023], Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO): Relatório de Resultados e Impactos, exercício 2022. Banco da Amazônia. Belém. Acceso en internet: <https://www.bancoamazonia.com.br/rural/fundo-constitucional-financiamento/relatorios-fno/>
- Banco da Amazônia S.A. [2024a], Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO): Relatório de Resultados e Impactos, exercício 2023. Banco da Amazônia. Belém. Acceso en internet: <https://www.bancoamazonia.com.br/rural/fundo-constitucional-financiamento/relatorios-fno/>
- Banco da Amazônia S.A. [2024b], Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) 2025. Banco da Amazônia. Belém. Acceso en internet: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/fundos-constitucionais-de-financiamento-fno-fne-e-fco/fundo-constitucional-de-financiamento-do-norte-fno/Programao_Financeira_FNO_2025_24_V2.pdf
- Banco da Amazônia S.A. [2025], Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO): Relatório de Resultados e Impactos, exercício 2024. Banco da Amazônia. Belém. Acceso en internet: <https://www.bancoamazonia.com.br/rural/fundo-constitucional-financiamento/relatorios-fno/>

- Becker, B. K. [2009], *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Garamond. Rio de Janeiro.
- Benchimol, S. [1977], *Amazônia: um pouco-antes e além-depois*. Umberto Calderaro. Manaus.
- Bulmer-Thomas, V.; Coatsworth, J. H.; Cortés Conde, R. [2006], *The Cambridge Economic History of Latin America*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Brasil. [1989], Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Presidência da República. Brasília. Acesso en internet: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17827.htm
- Cardoso, F. H.; Müller, G. [1977], *Amazônia: expansão do capitalismo*. Brasiliense. São Paulo.
- Casa Civil. [s.f.], “Conheça o Novo PAC”, en Portal Gov.br. Gobierno Federal de Brasil. Brasília. Acesso en internet: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/conheca-o-programa>
- Dale, G. [2010], *Karl Polanyi: The Limits of the Market*. Polity Press. Cambridge.
- Daniel, L. P. [2016], *Avaliação dos impactos socioeconômicos da política de crédito subsidiado do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)*. Tese de doutorado. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa. Acesso en internet: <https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/9163/1/texto%20completo.pdf>
- Daniel, L. P.; Braga, M. J. [2020], “Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte: evidências do estimador de diferenças em diferenças”, en *Planejamento e Políticas Públicas*, núm. 55. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. pp. 131-158. Acesso en internet: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/ppp/210125_ppp55_miolo_art_4.pdf
- Fraser, N. [2014], “Can society be commodities all the way down? Post-Polanyian reflections on capitalist crisis”, en *Economy and Society*, vol. 43, núm. 4. Routledge. pp. 541-558. DOI: <https://doi.org/10.1080/03085147.2014.898822>
- Goodwin, G. [2018], “Rethinking the double movement: Expanding the frontiers of Polanyian analysis in the Global South”, en *Development and Change*, vol. 49, núm. 5. Wiley. Oxford. pp. 1268-1290. DOI: <https://doi.org/10.1111/dech.12419>

- Gregório, V. M. [2009], “Dividindo as províncias do Império: a emancipação do Amazonas e do Paraná e o sistema representativo na construção do Estado nacional brasileiro”, en *Almanack Braziliense*, núm. 9. Universidade de São Paulo. São Paulo. pp. 58-69.
- Ianni, O. [1979], *A luta pela terra: história social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia*. 2ª ed. Vozes. Petrópolis.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). [s.f.], “Quantidade e valor da exportação de borracha — 1827-1987”, en *Estatísticas do Século XX: estatísticas econômicas, tabelas setoriais, agropecuária*. IBGE. Rio de Janeiro. Base en Excel elaborada a partir de *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*, 2ª ed. rev. e atual., v. 3 de *Séries Estatísticas Retrospectivas*. Acceso en internet: <https://seculoxx.ibge.gov.br/economicas/tabelas-setoriais/agropecuaria>. Consulta: 30 de abril de 2026.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). [2024], *Malhas territoriais 2024: municípios e unidades da federação*. IBGE. Rio de Janeiro. Acceso en internet: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/15774-malhas.html>
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). [2024a], *Estimativa de desmatamento na Amazônia Legal para 2024 é de 6.288 km²*. Nota Técnica INPE 016.9. INPE. São José dos Campos. Acceso en internet: <https://data.inpe.br/inpe-divulga-dados-de-desmatamento-para-2024-na-amazonia-legal-brasileira-alb-e-no-cerrado/>
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). [2024b], *PRODES Amazônia: monitoramento anual da supressão da vegetação nativa por satélite*. INPE. São José dos Campos. Acceso en internet: <https://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE); TerraBrasilis. [2024], *PRODES Amazônia: dados geoespaciais de desmatamento na Amazônia Legal*. INPE/TerraBrasilis. São José dos Campos. Acceso en internet: https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates
- Jessop, B. [2015], “Hard cash, easy credit, fictitious capital: Critical reflections on money as a fetishized social relation”, en *Finance and*

- Society, vol. 1, núm. 1. Finance and Society Network. pp. 20-37. DOI: <https://doi.org/10.2218/finsoc.v1i1.1368>
- Mahar, D. J. [1978], *Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais*. IPEA/INPES. Rio de Janeiro.
- Ministério da Agricultura e Pecuária. [2023], “Estudo aponta incremento de 37% na produção de grãos no Matopiba em dez anos”, en Portal Gov.br, 27 de julio de 2023. Governo Federal do Brasil. Brasília. Acceso en internet: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/2023/estudo-aponta-incremento-de-37-na-producao-de-graos-no-matopiba-em-dez-anos>
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). [2024], “Brasil ganha nova política industrial com metas e ações para o desenvolvimento até 2033”, en Portal Gov.br, 22 de enero de 2024. Governo Federal do Brasil. Brasília. Acceso en internet: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/brasil-ganha-nova-politica-industrial-com-metas-e-aco-es-para-o-desenvolvimento-ate-2033>
- Munck, R. [2015], *Karl Polanyi for Latin America: Markets, Society and Development*. Manchester University Press. Manchester.
- Oliveira Júnior, Antonio de. [2013], “Das drogas do sertão ao ingresso na modernidade: a política de valorização econômica da Amazônia”, en *Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities research medium*, vol. 4, núm. 1, jan./jun. 2013. Universidade Federal de Uberlândia. Ituiutaba. pp. 93-114. Acceso en internet: [archivo Dialnet](#).
- Pandolfo, Clara Martins. [1994], *Amazônia brasileira: ocupação, desenvolvimento e perspectivas atuais e futuras*. Editora CEJUP. Belém. 228 pp. ISBN: 8533802234.
- Polanyi, K. [1944], *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Farrar & Rinehart. Nueva York.
- Polanyi, K. [1957], “The Economy as Instituted Process”, en Polanyi, K.; Arensberg, C. M.; Pearson, H. W. [eds.], *Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory*. The Free Press. Glencoe. pp. 243-270.
- Polanyi, K. [1977], *The Livelihood of Man*. Academic Press. Nueva York.
- Polanyi Levitt, K. [2017], “De La gran transformación a la gran financiarización”, en *Ola Financiera*, vol. 9, núm. 25. Universidad Nacional Autónoma de México. México. pp. 183-333. Acceso en

- internet:
https://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/25/pdfs/PDF25/PolanyiOlaFinanciera25.pdf
- Resende, G. M. [2014], Avaliação dos impactos regionais do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte entre 2004 e 2010. Texto para Discussão núm. 1973. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro. Acceso en internet:
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121547/1/79721335X.pdf>
- Santos, R. [1980], História econômica da Amazônia, 1800-1920. T. A. Queiroz. São Paulo.
- Santos, Rozana Correa; Ribeiro, Odenei de Souza. [2022], “A Amazônia entre os anos 1964 a 1970: apontamentos sobre as primeiras intervenções do autoritarismo”, en *Somanlu: Revista de Estudos Amazônicos*, vol. 22, núm. 1. Universidade Federal do Amazonas. Manaus. pp. 03-22. DOI: 10.69696/somanlu.v22i1.10766. Acceso en internet.
- Sarges, M. N. [2000], Belém: riquezas produzindo a Belle Époque, 1870-1912. Paka-Tatu. Belém.
- Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). [2021], “A Sudam e o Projeto AMACRO”, en Portal Gov.br, 12 de abril de 2021. Governo Federal do Brasil. Belém. Acceso en internet:
<https://www.gov.br/sudam/pt-br/noticias-1/a-sudam-e-o-projeto-amacro>
- Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). [2023], Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia: PRDA 2024-2027. SUDAM. Belém. Acceso en internet: <https://www.gov.br/sudam/pt-br/assuntos/planos-de-desenvolvimento/PRDA2427.pdf>
- Trindade, J. R. B. [2014], “A economia da borracha na Amazônia brasileira: auge, crise e transformações institucionais”, en *Revista de História Econômica e Economia Regional*, vol. 9, núm. 1. pp. 74-95.

Recibido 30 de abril 2026

Aceptado 15 de mayo 2026