

MINISTÉRIO DA  
INTEGRAÇÃO E DO  
DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL

GOVERNO DO  
**BRASIL**  
DO LADO DO Povo Brasileiro



BOLETIM  
**NIR**  
**NÚCLEO DE INTELIGÊNCIA REGIONAL**

Jul./dez.  
2025

**jul./dez.**

**2025**



**BOLETIM**

**NIR**

**NÚCLEO DE INTELIGÊNCIA REGIONAL**



# **MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

MINISTRO DE ESTADO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Waldez Goés da Silva

**SECRETÁRIO EXECUTIVO**

Valder Ribeiro de Moura

**SECRETÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL**

Daniel Alex Fortunato

**DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E ORDENAMENTO TERRITORIAL**

Vicente Correia Lima Neto

## **EQUIPE TÉCNICA**

Carlos Henrique Rosa	Diego Pereira de Oliveira
Flávio de Oliveira Gonçalves	Giovani William Gianetti
Rafael Luis Giacomin	Mariana Aquilante Policarpo
Ana Luisa Borges Leal	Nirvanna Nayra de Sousa Machado
Artur Monteiro Leitão Júnior	Rodrigo Emmanuel Santana Borges

## **APOIO**

Allan da Silva Ramalho	Lucy Helen de Sousa
Caroline Lima Mendes	Marcia Severino Sousa Silva
Divina Suzette Gomes dos Reis	Nayara de Araújo Lima



# SUMÁRIO

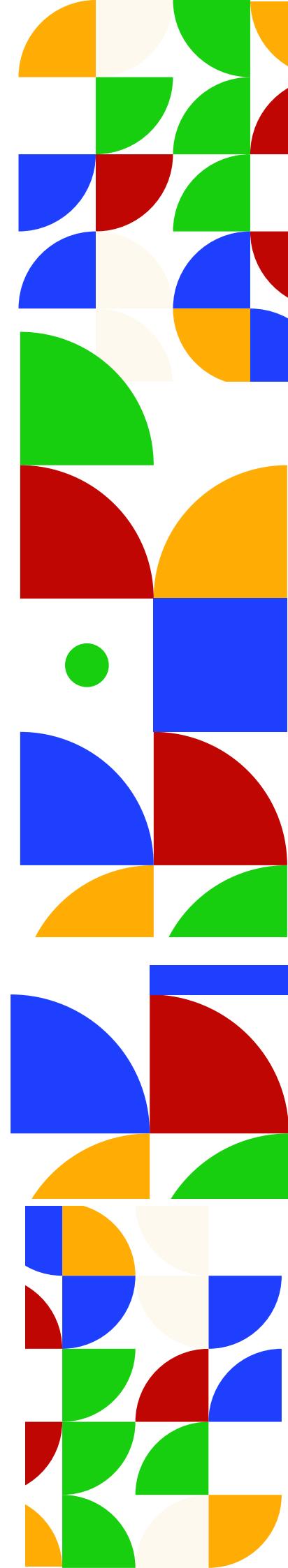
<b>01</b>	MENSAGEM DO SECRETÁRIO .....	<b>05</b>
<b>02</b>	APRESENTAÇÃO .....	<b>08</b>
<b>03</b>	PANORAMA PNDR .....	<b>14</b>
<b>04</b>	ARTIGOS .....	<b>20</b>
	Política Nacional de Desenvolvimento Regional: proposta de reformulação da tipologia referencial .....	21
	Definindo prioridades para a atuação do MIDR na Amazônia Azul .....	38
	Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional: percurso de formulação e elementos estruturadores .....	55
	Painel de dados municipais: suporte ao financiamento público e desenvolvimento regional ....	74





Monitoramento e Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Avanços Institucionais e Evidências do Ciclo 2023-2024 .....	87
Estratégia Rotas de Integração Nacional: Construção do Modelo Lógico .....	115
Avaliação de Políticas Públicas nos Arquipélagos do Marajó e do Bailique .....	130
Estudos e procedimentos metodológicos para a priorização de localidades no âmbito do Programa Água para Todos .....	147
Do Cerrado ao PAC: agenda de cooperação entre o Cedeplar e o MIDR .....	170





## **MENSAGEM DO SECRETÁRIO**

---



## MENSAGEM DO SECRETÁRIO

É com grande satisfação que apresentamos à sociedade o primeiro número do Boletim do Núcleo de Inteligência Regional (NIR), uma iniciativa estratégica da Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial (SDR), no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Este boletim é fruto do esforço técnico e colaborativo de uma equipe dedicada à construção e à disseminação de conhecimento qualificado sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), seus instrumentos e desafios.

O fortalecimento da inteligência regional é peça fundamental para uma política pública orientada por evidências, especialmente em um país de dimensões continentais e com desigualdades territoriais tão profundas como o Brasil. Por isso, a criação do NIR e a sistematização de informações e análises por meio deste boletim representam mais que uma conquista institucional: são marcos de um compromisso renovado com o aprimoramento da ação pública regional.

A publicação reúne pesquisas e reflexões elaboradas com base no monitoramento da PNDR e de seus principais instrumentos — como os Fundos Constitucionais de Financiamento e o Orçamento Geral da União —, além de contribuições sobre a reformulação da tipologia territorial, análises da Amazônia Azul e do Painel de Dados Municipais. Os estudos aqui apresentados reforçam a centralidade da avaliação contínua, tanto *ex ante* quanto *ex post*, no ciclo de políticas públicas, como recomendam os mais modernos referenciais de gestão governamental.

Neste sentido, o boletim também se alinha aos avanços metodológicos promovidos pela Administração Pública Federal no campo da avaliação, incorporando recomendações dos guias práticos elaborados em parceria com a Casa Civil, o Ipea e demais ministérios. A efetividade da política regional depende diretamente de uma atuação planejada, monitorada e avaliada — como forma de garantir que os recursos públicos estejam, de fato, promovendo justiça territorial, inclusão produtiva e coesão nacional.

O Painel de Indicadores da PNDR, desenvolvido no âmbito do NIR, tem se mostrado uma ferramenta poderosa de leitura do território, revelando tanto os avanços quanto os desafios ainda persistentes. Com ele, conseguimos mapear com mais precisão as assimetrias regionais, identificar gargalos nos instrumentos de financiamento e propor ajustes necessários nos planos e estratégias territoriais.

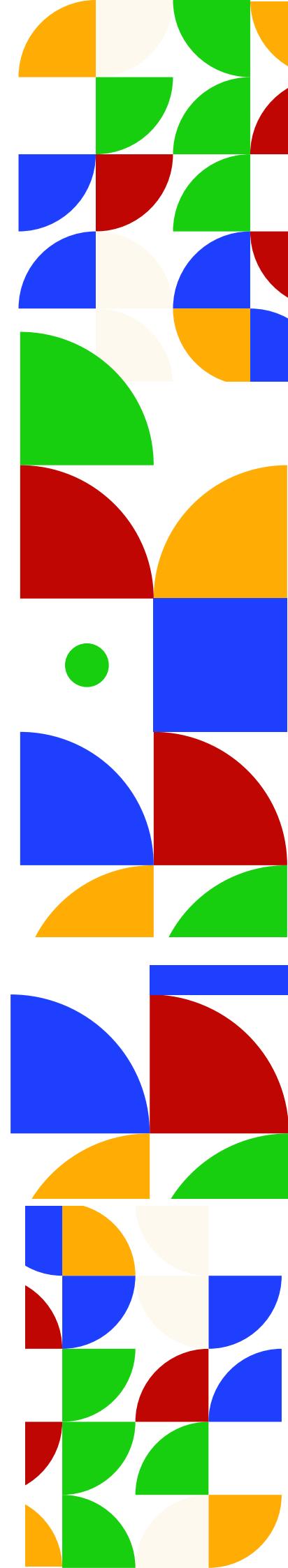
Nosso compromisso é com uma política regional viva, dinâmica e conectada com a realidade dos territórios. Que este boletim se torne um canal permanente de diálogo entre gestores públicos, pesquisadores, sociedade civil e todos os que se dedicam à construção de um país mais justo, equilibrado e integrado. Acreditamos que o conhecimento qualificado é o melhor caminho para orientar decisões, corrigir rumos e ampliar os impactos positivos das políticas públicas.

Parabenizo toda a equipe envolvida nesta importante iniciativa e convido todos a acompanharem e contribuírem com os próximos números do boletim.

**Daniel Alex Fortunato**

*Secretário Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial  
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional*





# APRESENTAÇÃO

---

# APRESENTAÇÃO

## O Boletim como instrumento de difusão e reflexão sobre a PNDR

O **Boletim do Núcleo de Inteligência Regional (NIR)** é uma iniciativa da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR/MIDR) que consolida e divulga análises e pesquisas voltadas ao monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Mais do que um registro técnico, o Boletim se configura como um espaço de articulação do conhecimento, conectando as dimensões *analítica, territorial e institucional* da PNDR e reafirmando o papel do NIR como lócus de debate sobre as dinâmicas regionais do país.

A publicação surge no contexto do **novo ciclo de gestão da PNDR**, regulamentado pelo Decreto nº 11.962/2024, que reforça a centralidade do monitoramento e da avaliação como instrumentos estruturantes da política pública. Nesse sentido, o Boletim contribui diretamente para a publicização do resultado da **Agenda de Avaliação da PNDR**, conforme delineada no portal institucional do MIDR, ao oferecer evidências e análises sobre a efetividade dos instrumentos de desenvolvimento regional — incluindo a *tipologia referencial, os fundos constitucionais, os benefícios tributários e as estratégias territoriais integradas*.

O propósito inicial desta publicação é que funcione como ponte entre a agenda formal de monitoramento e avaliação da PNDR e o universo regional da política — unindo rigor técnico, relevância territorial e aplicabilidade para gestores, pesquisadores e tomadores de decisão.

No grupo de artigos que se relacionam diretamente com a PNDR, esta primeira edição abre com o texto que trata do processo de **Revisão da Tipologia Territorial e seus Implicações para a PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Nele são exploradas as críticas, os desafios e os caminhos para a revisão das tipologias territoriais adotadas nas políticas regionais. Os autores abordam diretamente o monitoramento de contexto, ao

atualizar a base tipológica de referência da PNDR com dados do Censo 2022 e metodologias aperfeiçoadas de análise territorial. A proposta reforça o papel da tipologia como ferramenta de priorização e elegibilidade territorial, alinhando-se às exigências do Decreto nº 11.962/2024 e às diretrizes da Agenda de Avaliação que preveem a atualização periódica dos indicadores e recortes regionais da política.

O segundo artigo intitulado **Definindo Prioridades para Atuação do MIDR na Amazônia Azul**, discorre sobre a construção do novo programa da PNDR, com foco na metodologia de elegibilidade e priorização territorial para as ações do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) no território da Amazônia Azul, abrangendo a fronteira marítima. O objetivo do programa é conciliar o crescimento econômico com a conservação marinha e costeira, focando em uma "economia azul" que integre produção, conservação e inclusão social. De forma complementar, os autores expandem a noção de "território" a ser observado, levando à incorporação de indicadores ambientais, logísticos e institucionais que respondam ao dinamismo costeiro.

O terceiro artigo apresenta o processo de construção e implementação do primeiro programa desenvolvido observado os objetivos da PNDR: o **Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional**. Os autores relatam o percurso de formulação e elementos estruturadores, o processo de criação e os pilares do Programa Cidades Intermediadoras (PCI) do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). O programa visa a interiorização e a desconcentração do desenvolvimento através do fortalecimento de uma rede policêntrica de cidades, um dos objetivos específicos da PNDR, a partir do reconhecimento de três problemas centrais: oferta deficitária de serviços públicos, baixa integração produtiva e urbanização precarizada. Nessa perspectiva emerge o conceito de "Cidade Intermediadora" com base em funções relevantes para o desenvolvimento regional (perspectiva relacional), e não apenas no porte populacional.

Ainda no contexto da PNDR, o artigo **Painel de dados municipais: suporte ao Financiamento Público e Desenvolvimento Regional** apresenta o Índice Brasileiro de Competitividade Regional Municipal (IBrCRM), uma ferramenta desenvolvida com uma metodologia robusta de tratamento e seleção de dados para orientar a alocação de investimentos, alinhando o financiamento

público aos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). O IBrCRM avalia a competitividade em quatro dimensões (econômica, social, ambiental e institucional) na Região Nordeste. O estudo destaca a importância do índice como ferramenta de gestão, pois constatou um desalinhamento entre os maiores gastos com emendas parlamentares e os melhores índices de competitividade, sugerindo a necessidade de usar o índice criado para direcionar recursos de forma mais eficiente para as áreas com maior necessidade de apoio.

Um segundo conjunto de artigos apresentam os principais achados da agenda de avaliação da PNDR 2024. Considerando que a PNDR apresenta diversas fontes de financiamento previstas na sua criação, o artigo **Monitoramento e Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Avanços Institucionais e Evidências do Ciclo 2023-2024** evidencia os avanços institucionais, metodológicos e analíticos da política, destacando a regionalização do Plano Plurianual (PPA 2024–2027), o fortalecimento da governança federativa e a ampliação da base empírica para análise dos instrumentos da PNDR, especialmente os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO). Assim, aponta as complexidades e desigualdades no uso desses instrumentos, propondo ações e reflexões para aprimorar o monitoramento da execução orçamentária e a análise da regionalização dos recursos, o que corresponde ao eixo de avaliação de instrumentos da agenda.

O segundo da série trata da **Estratégia Rotas de Integração Nacional: Construção do Modelo Lógico**. O estudo exemplifica a aplicação da avaliação de resultados e impactos, ao propor um modelo lógico que estrutura as ações, produtos e resultados do Programa Rotas de Integração Nacional. A análise sistematiza indicadores e elos de causalidade entre insumos, atividades e impactos, apoiando a formulação de métricas e instrumentos de acompanhamento que dialogam com a metodologia de gestão orientada por resultados prevista na agenda oficial de avaliação da PNDR.

Na sequência, o artigo **Avaliação de Políticas Públicas nos Arquipélagos do Marajó e do Bailique** apresenta um diagnóstico e avaliação das políticas públicas federais e estaduais, como o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó (PDTSAM) e o Programa Abrace o

Marajó, desenvolvidas nessas regiões da Amazônia. O estudo, que abrange o período de 2007 a 2022 e propõe estratégias futuras para a inclusão do Arquipélago de Bailique, bem como realiza apontamentos no contexto da gestão e governança do plano.

No quarto artigo da série, **Estudos e procedimentos metodológicos para a priorização de localidades no âmbito do Programa Água para Todos**, são descritas as metodologias desenvolvidas pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) para priorizar municípios e localidades que necessitam de intervenções do referido Programa, focado no acesso à água para consumo e produção, especialmente para populações vulneráveis. Na Amazônia Legal a priorização foi feita através de um Índice de Priorização, construído com 25 variáveis agrupadas em quatro dimensões (ambiental, territorial, institucional e socioeconômica e de infraestrutura), utilizando a Análise de Componentes Principais (ACP). Para as regiões Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste, a metodologia adaptou o Método Batelle-Columbus, utilizando 21 indicadores em quatro dimensões (Ambiental, Territorial, Socioeconômica e Político-Institucional) e atribuindo pesos diferenciados por região para calcular a Situação Real Local (SRL) e classificar os municípios em uma escala de prioridade e gravidade. Ambos os estudos ressaltam a importância de abordagens que considerem as especificidades regionais e a convivência com o bioma em vez de modelos prontos, visando a eficácia das políticas de combate à escassez hídrica.

Por fim, o quinto artigo **Do Cerrado ao PAC: agenda de cooperação entre o Cedeplar e o MIDR**, apresenta um resumo dos estudos de cooperação técnica (TEDs) entre as duas instituições: *Cerrado — uma economia que transborda a porteira e Quando o macro encontra o lugar: os efeitos do Novo PAC*.

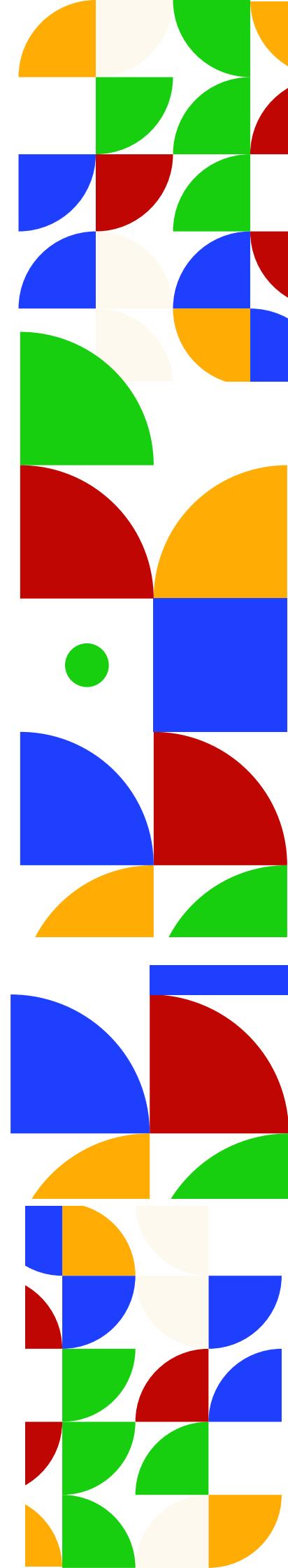
No primeiro se realiza um diagnóstico aprofundado sobre a diversificação econômica, agregação de valor e sustentabilidade nas cadeias produtivas de soja, milho, algodão e cana-de-açúcar no Cerrado – lançando as bases para a construção de mais um programa vinculado aos objetivos da PNDR. O estudo utilizou uma lente territorial (Regiões Geográficas Imediatas - RGIs) e o conceito de diversificação adjacente para identificar elos industriais e de serviços mais prováveis de "enraizar" na região (como fabricantes de fertilizantes e máquinas) e, assim, orientar o investimento público e privado.



O segundo, por sua vez, analisa o PAC por meio do modelo inter-regional de Equilíbrio Geral Computável IMAGEM-B para quantificar como o ciclo recente de investimentos se propaga pela economia brasileira e pelos territórios. As simulações indicam ganhos consistentes no Produto Interno Bruto (PIB) e no investimento, com efeitos positivos no emprego e no consumo das famílias, com todos os estados e a maioria das microrregiões experimentando variações favoráveis. Observa-se que a distribuição espacial dos investimentos é concentrada em grandes eixos de infraestrutura já consolidados e corredores logísticos, com maior peso relativo no Sudeste, enquanto o Nordeste tem alocação mais intensa em recursos hídricos.

Em conjunto, esses artigos consolidam a integração entre produção de conhecimento, planejamento e gestão da PNDR, reforçando a capacidade institucional do MIDR em gerar evidências qualificadas para subsidiar decisões de política regional. O Boletim do NIR inaugura uma nova etapa na trajetória de integração entre pesquisa aplicada e gestão pública no âmbito do MIDR. Ao associar os resultados de estudos técnicos à Agenda de Avaliação da PNDR, a publicação se consolida como um instrumento de inteligência institucional, de difusão do conhecimento e de fortalecimento da cultura de monitoramento e avaliação na política regional brasileira.

Assim, o NIR reafirma sua vocação de núcleo de excelência técnica, onde a evidência empírica e a análise territorial convergem para um mesmo propósito: aprimorar a PNDR e promover um desenvolvimento regional mais equilibrado, inclusivo e sustentável.



# PANORAMA PNDR

---

## PANORAMA PNDR

Ao longo do primeiro ciclo de monitoramento e avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, considerando, sobretudo, a análise dos indicadores do Painel de Indicadores, a análise da distribuição regional e setorial dos fundos constitucionais de desenvolvimento e a análise dos benefícios tributários, algumas observações e constatações emergiram por parte da equipe técnica do Núcleo de Inteligência Regional - NIR, suscitando sugestões de ações e reflexões acerca das fragilidades encontradas.

Desse modo, sob o fulcro de iniciar uma discussão mais ampla sobre ações concretas para o aperfeiçoamento da ação pública e das políticas regionais, além de levantar pontos que demandam estudos e avaliações mais aprofundados, constituiu-se o **Panorama PNDR** com a síntese de uma série de informações que poderão balizar o redesenho dos instrumentos da Política, principalmente em relação ao Painel de Indicadores, ao Orçamento Geral da União, aos Fundos Constitucionais e aos Benefícios Tributários.

Com base nessas categorias supracitadas, apresenta-se a seguir, para cada constatação, sugestões/ações e reflexões:



### Painel de Indicadores

#### Constatações

(I) Os indicadores para o Objetivo 3 não indicaram aglomerações de municípios com indicadores, em média, inferiores à média nacional na porção sul do Estado do Rio Grande do Sul e na região semiárida do Nordeste, como era de se esperar

#### Sugestões/Ações

(I) Investigar as razões pela qual os indicadores não apresentaram os resultados esperados

#### Reflexões

(I) Avaliar se os indicadores utilizados para este bloco foram realmente os mais adequados e/ou se a realidade antes observada se alterou ao longo dos anos

(2) O Painel dos Indicadores, como era de se esperar, evidencia resultados socioeconômicos desfavoráveis para as regiões Norte e Nordeste em comparação com as demais regiões

(2) Procurar entender se as políticas de desenvolvimento regional em curso têm contribuído/sido suficientes ou não para redução das discrepâncias entre os indicadores socioeconômicos das regiões Norte e Nordeste em relação às demais regiões do país

(3) Os indicadores do Eixo “Difusão do Conhecimento, da Tecnologia e da Inovação”, sem exceção, apontam para a inexistência de aglomerados regionais, sejam de alto u baixo valores

(3) Realizar avaliação com o objetivo de compreender, inclusive à luz de experiências internacionais, a dinâmica de aglomerados regionais relacionados ao Eixo “Difusão do Conhecimento, da Tecnologia e da Inovação”

(4) Os indicadores para o Eixo “Meio Ambiente e Sustentabilidade” aponta resultados ruins nas regiões de fronteira agrícola e na Amazônia

(4) Avaliar a eficácia das políticas públicas que objetivam a manutenção e preservação do meio ambiente e sua ligação com alternativas para o desenvolvimento econômico sustentável

(4) Esta análise poderá ser essencial, pois regiões como a Amazônia e as fronteiras agrícolas são cruciais tanto para a conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, quanto para a economia nacional

(5) O Painel de Indicadores, apresentado em sua primeira versão, precisa ser aprimorado

(5) Colher sugestões e críticas em relação aos indicadores selecionados para o Painel a fim de refletir melhor as questões das desigualdades regionais brasileiras, tornando-o mais relevante e preciso

(5) Os indicadores do Painel necessitam estar em constante reavaliação a fim de captar o que vai melhor refletir as questões das desigualdades regionais brasileiras, cujas naturezas são dinâmicas e complexas



### Orçamento Geral da União

#### Constatações

(1) O monitoramento do “Orçamento Geral da união” enquanto instrumento de financiamento não tem sido realizado de forma adequada

#### Sugestões/Ações

(1) Incluir, nos próximos relatórios, análise regionalizada dos recursos do Orçamento Geral da União, seja por meio dos instrumentos de transferência constitucional, legal e discricionários, seja por temas ou eixos de intervenção

#### Reflexões

(1) O monitoramento da regionalização orçamentária permitirá acompanhar os seus efeitos no desenvolvimento regional, comparar com os demais instrumentos e levantar pontos de aprimoramento ou avaliação mais profunda



## Fundos Constitucionais

### Constatações

(1) O setor rural respondeu pelos maiores percentuais de valores contratados no FNO (73,9%), FNE (40,7%) e FCO (62,9%)

(2) O crédito público, contratado pelo BNDES e pelos Fundos Constitucionais, concentram-se sobremaneira nas regiões de operação do agronegócio

### Sugestões/Ações

- (1.1) Revisar as condições de financiamento (avaliar a adequação às condições existentes no MCR) dos Fundos Constitucionais ao setor rural e os estímulos (Portarias MDR) dados às instituições financeiras para aplicações dos recursos
- (1.2) Fomentar ações de CT&I para agregação de valor aos produtos do setor rural
- (1.3) Fomentar projetos capazes de integrar as cadeias produtivas localmente (bioeconomia, turismo etc.)
- (1.4) Ações para diversificar a economia

(2.1) Integrar e articular ações com os ministérios para a promoção da infraestrutura econômica, diversificação produtiva etc.

(2.2) Verificar as ações dos agentes locais de desenvolvimento na ampliação da política de acessibilidade ao crédito e aplicar, nas regiões que contratam menos, políticas semelhantes

(2.3) Aprofundar a compreensão da distribuição dos fundos e se os recursos dos Fundos Constitucionais e BNDES estão se complementando ou se sobrepondo na mesma região e com os mesmos objetivos

### Reflexões

(1) O setor rural, que contempla o agronegócio, é concentrador de renda e riqueza e é responsável por “vazamento” de renda para os grandes centros nacionais e internacionais. A diversificação econômica e a agroindustrialização e industrialização são temas centrais que precisam ser fomentados

(2) O agronegócio é uma atividade altamente especializada e mecanizada, com geração de empregos de baixa qualidade e concentradora de renda e riqueza. Não contribui para a redução das desigualdades, mas para a sua ampliação. A PNDR, por meio de seus instrumentos, está reforçando um modelo concentrador, por um lado, e incentivando um setor importante para a economia nacional. A principal fonte de financiamento do agronegócio, portanto, não deveria ser os Fundos Constitucionais

(3) As regiões do agronegócio registram os maiores valores médios contratados. A região do Matopiba, em especial, concentra os maiores valores médios per capita dos fundos constitucionais em seus municípios

(3.1) Fomentar projetos de agroindustrialização e diversificação produtiva, turismo, agricultura familiar e extrativismo com potencial de agregação de valor

(3.2) Avaliar os impactos socioeconômicos do crédito na região do agronegócio sobre os indicadores de desenvolvimento socioeconômico local

(3) O Matopiba concentra municípios com baixa densidade demográfica, baixos indicadores sociais e pouca infraestrutura social. Adensar a cadeia produtiva em escala regional também pode fomentar o desenvolvimento dessa região e agir como uma ação mitigadora para a concentração de renda inerente ao agronegócio. Buscar compreender se a política de crédito via fundos está cumprindo com seu objetivo de redução de disparidades inter-regional e intrarregional

(4) Os Fundos Constitucionais não são desenhados para atender os municípios menos desenvolvidos

(4) Identificar qual instrumento da PNDR pode ser utilizado para dinamizar os municípios de baixa renda e baixo dinamismo

(5) As regiões da PNDR de Média Renda responderam pelas maiores participações em valores contratados pelos três Fundos Constitucionais

(5.1) Pensar em possíveis ações para “facilitar” o acesso ao crédito para regiões de baixa renda

(5.2) Propor ações para a criação de fundos rotativos, cooperativas de crédito, moedas complementares, entre outros instrumentos mais adequados para a tipologia de baixa renda

(5) As regiões de baixa renda com alto, médio e baixo dinamismo aparecem com os menores percentuais de acesso ao fundos, o que não corrobora com os objetivos dos Fundos Constitucionais. Cabe, pois, compreender os mecanismos operacionais por partes das instituições financeiras que possam corroborar essa distribuição de crédito diferentemente do que é proposto pelos Fundos Constitucionais

(6) Necessidade de melhorar a qualidade da informação para os relatórios de monitoramento e avaliação

(6) Propor metodologia de classificação dos recursos dos fundos por eixo de intervenção da PNDR



## Benefícios Tributários

### Constatações

(1) O conjunto dos benefícios tributários perpetua o cenário de desigualdades regionais ao alocar proporcionalmente mais recursos nos territórios de maior renda

(2) Os benefícios tributários de caráter estritamente regionais atenuam o caráter regressivo do conjunto dos benefícios sob o ponto de vista das grandes regiões, porém necessitam ser avaliados sob o ponto de vista intrarregional, especialmente os relacionados à Zona Franca de Manaus

### Sugestões/Ações

(1) Realização de avaliação mais aprofundada sobre os impactos provocados pelo conjunto dos benefícios tributários sobre as desigualdades regionais

(2) Realização de avaliações de efetividade e de impacto territorial dos benefícios tributários, em especial dos benefícios de caráter estritamente regional

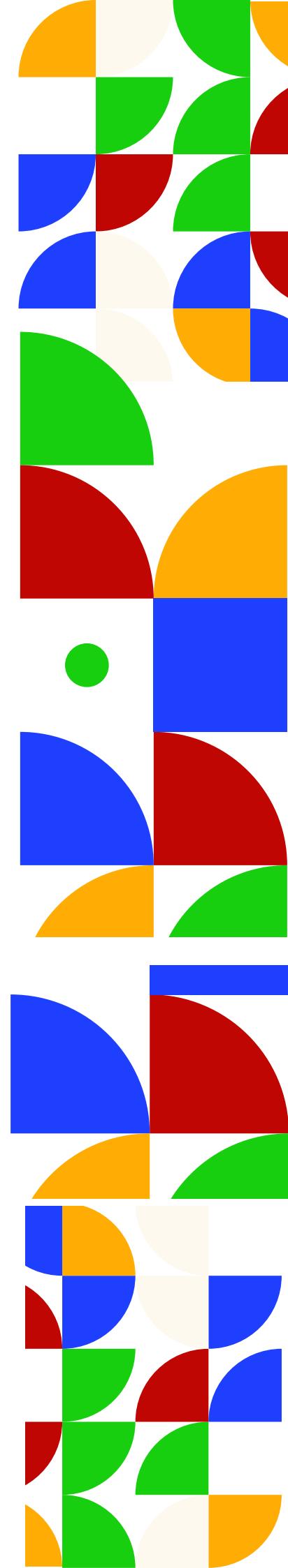
### Reflexões

(1) Ao reduzir a arrecadação, os benefícios tributários afetam as transferências legais da União, a disponibilidade de recursos para aplicação em políticas públicas descentralizadas e os recursos destinados aos fundos constitucionais. Logo, há também um efeito de substituição entre os instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional que necessita ser dimensionado e avaliado

(2) É preciso avaliar se os benefícios tributários de caráter regional estão de acordo com os objetivos da PNDR

Assim, à luz das constatações, ações, sugestões e reflexões postas, estabelece-se, a partir do Panorama da PNDR exposto, uma agenda técnica e política voltada ao aperfeiçoamento da política pública de combate às desigualdades regionais brasileiras.

Sob este prisma, guiam-se as ações a serem observadas pelos formuladores da política e, sobretudo, pelo Núcleo de Inteligência Regional - NIR para avaliar os efeitos e tornar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional cada vez mais efetiva.



## ARTIGOS

---

# **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: proposta de reformulação da tipologia referencial**

*Giovani William Gianetti<sup>1</sup>*

*Carlos Henrique Rosa<sup>2</sup>*

## **Introdução**

Conforme estabelecido pelo Decreto N° 11.962, de 22 de março de 2024 (Brasil, 2024), a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), após a publicação do Censo Demográfico de 2022, deve apresentar atualização da tipologia referencial, buscando nortear a situação das desigualdades regionais para priorização das ações vinculadas à PNDR. O processo de atualização é de responsabilidade do MIDR, do Núcleo de Inteligência Regional (NIR), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e entidades representativas dos entes federativos.

A última atualização da tipologia referencial ocorreu em 2017 (Brasil, 2017), adotando um recorte territorial microrregional, exceto nos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará e Roraima, onde a desagregação foi feita em nível municipal. A atualização abrangeu dados do período de 2002 a 2014 e incorporou inovações metodológicas, como o uso da média trienal do PIB per capita (2002-2004 e 2012-2014).

<sup>1</sup> Consultor do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica BR/IICA/23/002 - MIDR - GOVERNANÇA REGIONAL E TERRITORIAL.

<sup>2</sup> Coordenador-Geral de Análise Territorial (CGAT) no âmbito do Departamento de Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial da Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial (DGINF/SDR) do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR)

A proposta de tipologia referencial da PNDR III, apresentada neste texto, leva em consideração o novo marco regulatório estabelecido pelo Decreto nº 11.962 (Brasil, 2024), além dos objetivos da política e das diretrizes para a tipologia referencial. Seu principal propósito é retratar:

“Art. 6º O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional estabelecerá tipologia referencial a partir de quadro geográfico de desigualdades regionais, para definir os espaços elegíveis e as áreas prioritárias para a atuação da PNDR, que terá como referência para formulação de indicadores os próprios objetivos da Política, sem prejuízo da atuação desta nas sub-regiões especiais.”

## **Breve histórico das tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**

### ***A tipologia da PNDR I***

A tipologia da PNDR I descrita por Brasil (2005) menciona uso de dados dos Censos Demográficos de 1991 e 2000 do IBGE e o PIB do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 1990 e 1998.

Na PNDR I foram construídas as variáveis de rendimento domiciliar médio per capita e a variação anual média geométrica do PIB. Segundo Brasil (2005) a primeira consiste em elemento estático para representar o poder de compra no território, enquanto a segunda mostraria a dinâmica de desenvolvimento da produção neste território.

A classificação da PNDR I foi baseada nos valores médios por MRGs das variáveis selecionadas, visando identificar padrões territoriais. Para o rendimento domiciliar médio per capita foram comparados os resultados de cada MRG, em relação ao rendimento domiciliar médio do Brasil, em variação percentual. Para o PIB foi obtida a taxa anual média geométrica de variação do PIB de 1998 em relação a 1990 para as MRGs.

Para ordenar o desempenho das MRGs, para ambas as variáveis anteriormente mencionadas, na PNDR I foram analisadas as distribuições dos sextis (ordenamento do menor para o maior resultado e divisão em seis partes iguais,

que apresentam intercepto do 3 e 4 sextis como a mediana). Esses sextis foram então renomeados, categorizando os dois inferiores como “baixo”, os dois intermediários como “médio” e os dois superiores como “alto”. Com o cruzamento das categorias das variáveis de rendimento e PIB se obtém as tipologias territoriais de alta renda; dinâmicas de menor renda (dinâmicas); média renda e baixo crescimento (estagnadas); e, baixa renda e baixo crescimento (baixa renda), conforme apontado pelo Quadro 1.

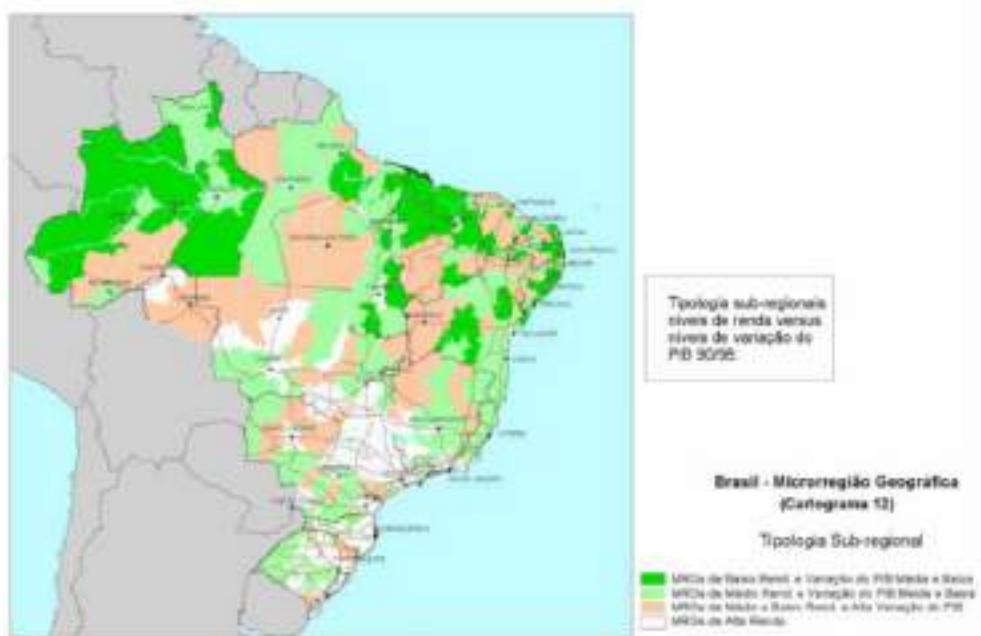
**Quadro 1.** Tipologia territorial da PNDR I

Tipologia		Percentual do rendimento domiciliar monetário médio por habilitantes da MRG em relação ao rendimento domiciliar médio do Brasil (2000)		
		Alta	Média	Baixa
Taxa geométrica de crescimento do PIB 90/90	Alta	Alta renda	Dinâmicas de menor renda	
	Média		Média renda e baixo crescimento	
	Baixa		Baixa renda e baixo crescimento	

Fonte: adaptado de Brasil (2005).

O resultado cartográfico da aplicação desta metodologia é demonstrado no Mapa 1.

**Mapa 1.** Tipologia da PNDR I



Fonte: adaptado de Brasil (2005).

## **A tipologia da PNDR II**

A tipologia da PNDR II descrita por Brasil (2017) menciona uso de dados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 obtidos no Atlas do Desenvolvimento Humano e o PIB do IBGE para 2002-2004 e 2012-2014, os últimos triênios disponíveis naquele momento. Apenas o Censo Demográfico de 2010 foi efetivamente utilizado na tipologia.

As populações municipais em anos não censitários foram obtidas da Estimativa da População dos Municípios Brasileiros do IBGE para 2003 e 2013. Os dados de renda foram deflacionados pelo gasto médio da Cesta Básica das Capitais do País em 2016, com referência ao menor valor de Natal-RN, produzido pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Os dados de PIB, por sua vez, foram tratados a preços constantes de 2014 deflacionados pelo Deflator Implícito do PIB nacional elaborado pelo IBGE.

Com as informações anteriormente mencionadas que foram elaboradas as duas variáveis chaves para a tipologia da PNDR II, rendimento domiciliar monetário mensal per capita agregado por município em 2010 e a taxa de crescimento geométrica do PIB per capita 2012-2014/2002-2004 por município, agregada por MRG. Portanto, existem duas diferenças em relação a PNDR I, o uso do rendimento per capita, ao invés do desvio em relação ao rendimento per capita médio; o uso de médias trienais do PIB per capita, ao invés do PIB absoluto para um ano inicial e final. Conforme Brasil (2017) com essa adaptação, a variável de rendimento busca representar a desigualdade regional observada, enquanto a taxa de variação do PIB, a tendência de mudança desta desigualdade, seja pelo seu crescimento ou diminuição.

Como mencionado, na PNDR II foram selecionados os valores médios por MRG para identificação de padrões regionais. Contudo, pela dimensão de municípios da região Norte, a PNDR II inovou ao realizar a tipologia no Amazonas, Pará, Amapá, Roraima e Acre, com recorte municipal. Desse modo, a tipologia utilizou recortes territoriais mistos.

Para ordenar o desempenho dos municípios e das MRGs, as duas variáveis usadas na tipologia foram divididas em seis partes – porém que não constituem sextis – em que: S1, os primeiros 5%; S2, de S1 a 25%; S3, de S2 a 50%

(mediana); S4, de S3 a 75%; S5, de S4 a 95%; por fim, S6, os maiores 5%. O conjunto S1 e S2 representa o primeiro quartil, S3 o segundo quartil (mediana), S4 o terceiro quartil, e o conjunto S5 e S6 o último quartil. Portanto, os municípios e MRGs com desempenho em cada variável no primeiro quartil foram renomeados como “baixo”, no segundo e terceiro quartil como “médio”, e o último quartil como “alto”. Cada quadrante de cruzamento recebe uma nomenclatura baseada na renda (rendimento domiciliar monetário mensal per capita) e no dinamismo (taxa de variação do PIB per capita), conforme o Quadro 2.

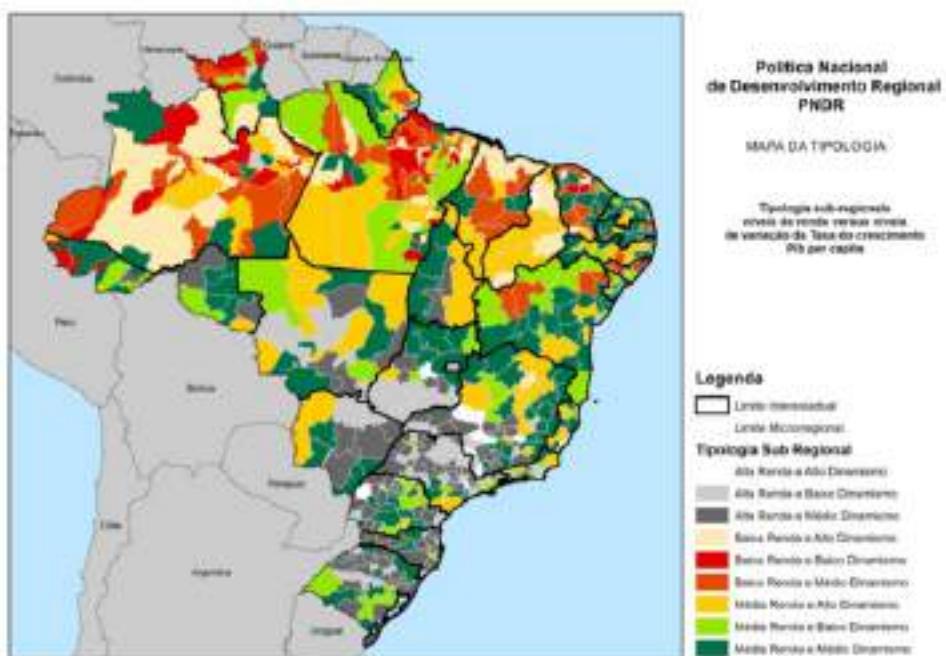
**Quadro 2.** Tipologia territorial da PNDR II

Tipologia	Rendimento domiciliar monetário mensal per capita (2010)		
	Alta	Média	Baixa
Tasa de variação do PIB per capita (média trienal 2012-2014/2002-2004)	Alta	Alta renda e Alto dinamismo	Media renda e Alto dinamismo
	Média	Alta renda e Médio dinamismo	Media renda e Médio dinamismo
	Baixa	Baixa renda e Baixo dinamismo	Baixa renda e Baixo dinamismo

Fonte: adaptado de Brasil (2017).

O resultado cartográfico da aplicação desta metodologia é demonstrado no Mapa 2.

**Mapa 2.** Tipologia da PNDR I



Fonte: adaptado de Brasil (2017).



## **Proposta metodológica da tipologia referencial da PNDR III**

A partir dos procedimentos adotados para a tipologia da PNDR II, foram elaboradas atualizações das bases de dados e recortes territoriais em vista de atendimento das normativas estabelecidas no Decreto N° 11.962, de 22 de março de 2024 (Brasil, 2024) e na busca de geração de informações mais completas de detalhadas do desenvolvimento regional, como apoio à PNDR.

A atualização contemplou o período de 2009 a 2021, com diminuição de nove tipologias referenciais para sete (Quadro 3). Esta reclassificação representa a manutenção de seis tipologias referenciais de baixa e média renda da norma vigente, porém com a agregação do dinamismo para territórios de alta renda, mantendo classe única.

A redução para sete tipologias referenciais resultou da agregação do dinamismo para os territórios de alta renda, com o objetivo de facilitar a visualização e unificar a interpretação desses territórios, com base em critérios técnicos. Regiões de alta renda tendem a apresentar maior capacidade de impulsionar seu próprio crescimento devido à sua estrutura econômica consolidada. Como consequência, apresentam PIB per capita mais elevado, o que naturalmente leva a taxas de variação menores em comparação com regiões de menor porte econômico, nas quais o crescimento relativo pode ser mais expressivo.

Ao invés do recorte territorial misto de microrregiões geográficas e municípios da PNDR II, foi utilizada a divisão de regiões geográficas imediatas, imposta pela última regulamentação da PNDR, mas foram desagregados municípios localizados em regiões metropolitanas ou região integrada de desenvolvimento de capitais.

A decisão de desagregar os entornos municipais das capitais busca corrigir possíveis distorções provocadas pelo dinamismo e renda dessas áreas em relação ao interior, o que poderia superestimar o desenvolvimento nos entornos metropolitanos.

Os procedimentos para cálculos do dinamismo, renda e recortes territoriais foram explicados nas seções a seguir.

**Quadro 3.** Tipologia territorial da PNDR III

PNDR III		Rendimento domiciliar monetário mensal per capita		
		Alta	Média	Baixa
Taxa de variação do PIB per capita (média trienal)	Alta	Alta renda	Média renda e alto dinamismo	Baixa renda e alto dinamismo
	Média		Média renda e médio dinamismo	Baixa renda e médio dinamismo
	Baixa		Média renda e baixo dinamismo	Baixa renda e baixo dinamismo

Fonte: elaboração própria

### **Dinamismo**

Os triênios de 2009-2011 e 2019-2021 foram utilizados para cálculo da taxa de variação geométrica do PIB per capita, corrigindo-os pelo deflator estadual dos setores de atividade econômica "agropecuária", "indústria", "serviços" e "administração pública". Está é uma inovação em relação os procedimentos da PNDR II, que não considerava os setores de atividade econômica e aplicava o deflator nacional para correção monetária. Essa estratégia é semelhante à adotada pelo IPEA (2020), porém incluindo a administração pública.

Os setores "agropecuária" e "administração pública" estão diretamente disponíveis no IBGE (2024b), enquanto os demais precisam ser elaborados a partir do processamento da base de dados. No caso da "indústria", foram considerados os setores de indústrias extractivas, indústrias de transformação, eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação, além de construção. Para o setor de "serviços", foram agregados comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas, transporte, armazenagem e correio, alojamento e alimentação, informação e comunicação, atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados, atividades imobiliárias, atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares, educação e saúde privadas, além de outras atividades de serviços.

Dessa forma, obteve-se o PIB municipal (IBGE, 2024a) a preços correntes e a preços do ano anterior para cada um dos quatro setores ao longo do período de 2009 a 2021. Em seguida, foi elaborado o deflator do PIB setorial (disponíveis no Anexo I), gerando o número-índice da variação anual de preços, calculado pela equação (1):



$$\text{Deflator}_{a,s} = \frac{\text{PIBPC}_{a,s}}{\text{PIBPA}_{a,s}} * 100 \quad (1)$$

Onde:

$\text{PIBPC}_{a,s}$  representa o PIB a preços correntes, do ano a e setor s; e

$\text{PIBPA}_{a,s}$  representa o PIB a preços do ano anterior, do ano a e setor s.

A partir desse cálculo, estabeleceu-se o ano de 2021 como base 100 ( $\text{Deflator2021}_{a,s}$ ) , permitindo a recalcular os números-índices para toda a série histórica. O PIB municipal setorial a preços constantes de 2021 foi então obtido pela equação (2):

$$\text{PIB2021}_{a,s,m} = \frac{\text{PIBPC}_{a,s,m}}{\text{Deflator2021}_{a,s}} * 100 \quad (2)$$

Após essa etapa, o PIB municipal setorial foi somado para gerar o PIB municipal anual consolidado ( $\text{PIB2021}_{a,m} = \sum_{s=1}^{s=4} \text{PIB2021}_{a,s,m}$ ) , possibilitando posterior agregação do PIB municipal para os triênios de 2009-2011 e 2019-2021 ( $\text{PIB0911}_m = \sum_{a=2009}^{a=2011} \text{PIB2021}_{a,m}$ ;  $\text{PIB1921}_m = \sum_{a=2019}^{a=2021} \text{PIB2021}_{a,m}$ ). , que posteriormente foi agregado às unidades territoriais da tipologia referencial da PNDR III. O PIB per capita foi construído considerando a população média estimada pelo IBGE (2024c), para cada unidade territorial e triênio. Então, a taxa de variação geométrica do PIB per capita entre os triênios para cada unidade territorial foi obtida a partir da equação (3):

$$\Delta\text{PIB}_u = \left( \left( \frac{\text{PIB}_{pc}1921_u}{\text{PIB}_{pc}0911_u} \right)^{\frac{1}{10}} - 1 \right) * 100 \quad (3)$$

Onde:

$\Delta\text{PIB}_u$  representa a taxa de variação geométrica do PIB per capita, da unidade territorial u; e

$\text{PIB}_{pc}0911_u$  e  $\text{PIB}_{pc}1921_u$  representam o PIB per capita da unidade territorial u, dos triênios 2009-2011 e 2019-2021, respectivamente.

Por meio dos deflatores setoriais ao nível estadual foi possível aplicá-los aos PIB setoriais municipais a preços correntes, corrigindo-os para a mesma base em 2021. Possibilitando, posterior agregação dos triênios para as respectivas unidades territoriais, cálculo do PIB trienal per capita e cálculo da taxa de variação geométrica do PIB *per capita*.

### **Renda**

Utilizou-se o rendimento do responsável pelo domicílio per capita divulgado pelo IBGE fruto dos dados retirados do Censo Demográfico 2022 uma vez que a variável rendimento domiciliar médio mensal per capita de 2022, em julho de 2025, não estava disponível. O rendimento do responsável pelo domicílio per capita de 2022 foi utilizado sem correção, mantendo-se os valores correntes da referência original, agregando apenas ao nível dos recortes territoriais estabelecidos. Está é uma diferença em relação à PNDR II, que aplicava correção da paridade do poder de compra em vista do custo médio da cesta básica estimado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2024).

O IBGE, ao divulgar os dados do rendimento do responsável pelo domicílio, informou que essa variável é útil para procedimentos específicos, como o desenho de amostras, cabe ressaltar que o seu uso é limitado, uma vez que se refere apenas ao responsável pelo domicílio e não a todos os moradores da unidade. Por essa razão, não é possível calcular indicadores, como taxa de pobreza e índice de Gini, ou efetuar ranqueamento de divisões territoriais, de acordo com o rendimento.

Entretanto, foi utilizado a variável do rendimento responsável pelo domicílio no ano de 2022 uma vez que obtemos uma correlação estatística entre as variáveis rendimento responsável pelo domicílio e rendimento domiciliar médio mensal per capita oriundas do Censo Demográfico de 2010 na ordem de 0,97, valor que se permite afirmar existir uma correlação muito forte. Dessa maneira, espera-se que em 2022 ambas as variáveis possuam similar correlação e os resultados da tipologia da PNDR aqui apresentado seja muito próximo quando for possível utilizar a variável rendimento domiciliar médio mensal per capita de 2022.

Existem limitações de informações disponíveis para correção da paridade do poder de compra no Brasil. Por exemplo, as informações da cesta básica do DIEESE (2024) fazem referência às capitais, que apresentam diferentes níveis de desenvolvimento em relação ao interior dos estados. Atualmente, o levantamento também não contempla todas as unidades da federação. Optou-se, neste momento, por não realizar a correção da renda pela paridade do poder de compra, a exemplo do que foi feito na segunda tipologia.

### ***Unidades territoriais***

O rendimento médio domiciliar per capita e a taxa de variação geométrica do PIB per capita em dez anos (considerando os triênios de 2009-2011 a 2019-2021) foram agregados para dois grupos territoriais:

- a) Municípios localizados em Regiões Metropolitanas (RMs) de capitais ou em Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) – nos casos em que a capital não possui uma RM, como Teresina-PI e o Distrito Federal-DF. Esse grupo totaliza 412 municípios.
- b) Municípios das Regiões Geográficas Imediatas (RGIs) – excluindo os municípios já contemplados no primeiro grupo, agregando os demais às respectivas RGIs. Esse grupo totaliza 503 RGIs, representativas dos demais 5.158 municípios.

Assim, a análise abrange 98,5% das RGIs do país e representa 7,4% dos municípios de forma específica, totalizando 913 unidades territoriais.

### ***Classificação de desempenho***

As 913 unidades foram ordenadas do menor para o maior valor em ambas as variáveis (rendimento médio domiciliar per capita e taxa de variação geométrica do PIB per capita), separadamente. Em seguida, foram classificadas conforme os quartis da distribuição, da seguinte forma, ilustrada na Figura 1:

- (a) Baixo(a): unidades pertencentes aos 25% menores valores;
- (b) Médio(a): unidades entre 25,01% e 75% da distribuição;
- (c) Alto(a): unidades acima de 75%.

**Figura 1.** Classificação dos quartis



Fonte: elaboração própria

Em sequência à classificação das variáveis em baixo(a), médio(a) e alto(a) desempenho, o cruzamento dessas classes de rendimento médio domiciliar per capita e taxa de variação geométrica do PIB per capita resulta nas sete tipologias referenciais da PNDR III, conforme ilustrado anteriormente no Quadro 1.

A Figura 2 ilustra a comparação entre a estrutura geral de informações e recortes territoriais da tipologia referencial da PNDR II e propostas para a PNDR III.

**Figura 2.** Comparação de procedimentos metodológicos PNDR II e PNDR III

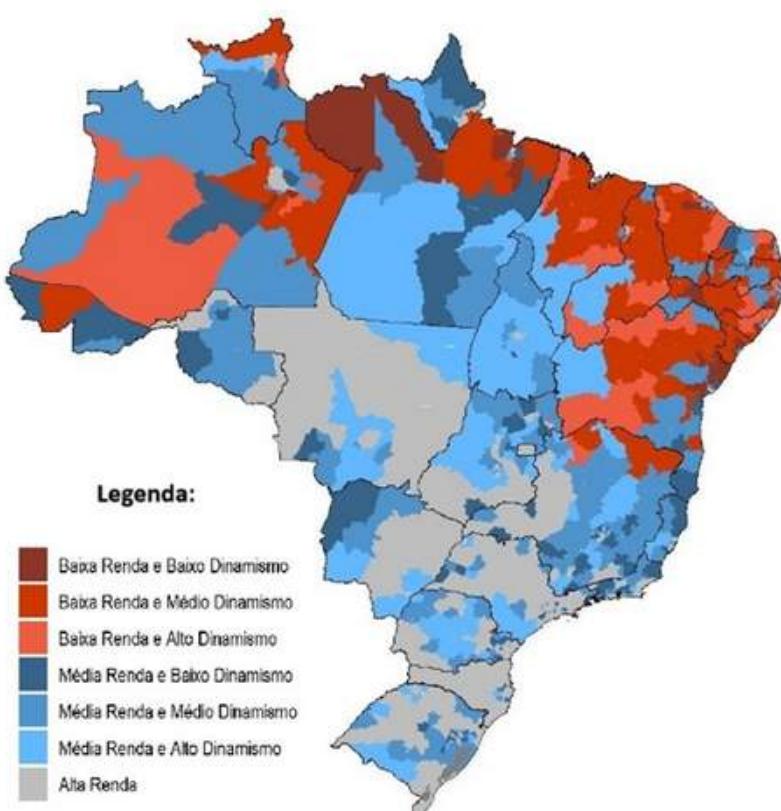


Fonte: elaboração própria

## Resultados da proposta metodológica da tipologia referencial da PNDR III

A Figura 3 ilustra o resultado da proposta da revisão da tipologia referencial da PNDR conforme descrita nesse estudo (Tipologia da PNDR III). Considerando a classificação de desempenho ao nível nacional, fica evidente a persistência de desigualdades inter-regionais, com concentração das regiões de baixa renda nas regiões Norte e Nordeste.

**Figura 3.** Proposta de atualização da tipologia referencial para a PNDR III



Fonte: elaboração própria

Embora a proposta de tipologia esteja, em sua maioria, fundamentada nas Regiões Geográficas Intermediárias (RGIs), seus efeitos se manifestam principalmente no nível municipal, especialmente em função dos diferentes graus de acesso aos incentivos oferecidos pelos Fundos Constitucionais de Financiamento. Um exemplo disso é o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (Banco do Nordeste, 2024), que prioriza a alocação de 70% de seus

recursos para regiões de média e baixa renda, independentemente do nível de dinamismo. Além disso, empreendimentos nessas regiões podem contar com limites de financiamento até 5 pontos percentuais superiores aos das regiões de alta renda.

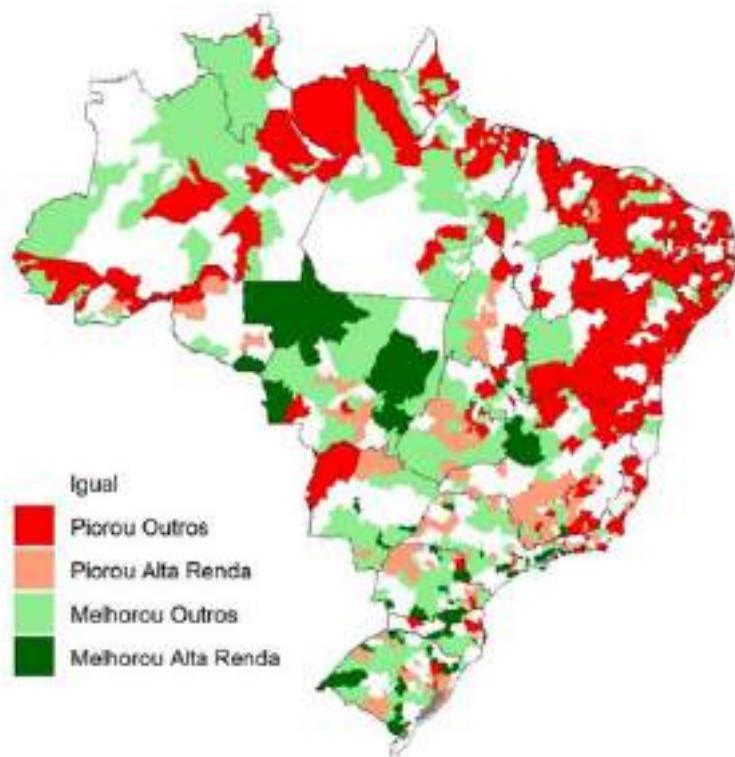
Pela proposta de nova tipologia da PNDR, mais de 60% da Região Sul seria classificada como de alta renda, assim como cerca de 35% do Sudeste e 40% do Centro-Oeste. Em contraste, nas Regiões Norte e Nordeste, esse percentual é inferior a 3%, restrito apenas a municípios situados em regiões de capitais, que foram desagregados das RGIs. Ou seja, praticamente a totalidade das regiões Norte e Nordeste permaneceria com algum nível de priorização, uma vez que seus territórios são predominantemente classificados como de renda média ou baixa.

A interpretação dos impactos práticos da atualização da tipologia só pode ser realizada por meio de comparação com a classificação anterior. Nesse contexto, a Figura 5 ilustra as mudanças observadas nos municípios, tanto para melhor quanto para pior, destacando ainda as alterações para a alta renda. Destaca-se que a redução do dinamismo ou da renda foi considerada como uma piora, e o aumento, como uma melhoria. No entanto, políticas como os Fundos Constitucionais de Financiamento geralmente somente não priorizam regiões de alta renda. Por isso, essa dinâmica foi desagregada na figura apresentada.

Observa-se que 43,7% (2.437) dos municípios permaneceriam na mesma tipologia referencial. Por outro lado, 41,1% (2.292) dos municípios apresentariam redução na renda ou no dinamismo. O restante 15,2% (841) melhorariam de classificação. O desequilíbrio entre os municípios que melhoraram e os que pioraram resulta da diferenciação na classificação, que é realizada em nível misto de RGIs e municípios, sendo a contabilização anterior feita apenas no nível municipal.

Na nova tipologia, 38,0% (171) dos municípios no Norte e 65,5% (1.175) no Nordeste teriam suas classificações de tipologia referencial inferiores com a atualização. As fontes dessas alterações estão presentes em toda a estrutura metodológica, que abrange desde a redefinição dos recortes territoriais até a atualização dos dados de dinamismo. Esses fatores, no entanto, indicam a continuidade das assimetrias no desenvolvimento do país.

**Figura 5.** Comparação do desenvolvimento em relação ao ciclo anterior pela classificação dos municípios



Fonte: elaboração própria

Por fim, 3,9% dos municípios (217) que não eram classificados como alta renda na PNDR II se tornariam. Da mesma forma, 14,8% dos municípios (824) deixariam a categoria de alta renda.

## Considerações finais

O presente estudo representa um avanço na trajetória de aperfeiçoamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), ao propor uma nova tipologia referencial que se alinha às orientações do Decreto nº 11.962/2024 e às exigências contemporâneas de uma política pública territorialmente sensível, tecnicamente fundamentada e orientada para resultados. A atualização metodológica aqui proposta incorpora inovações substanciais, tanto nos critérios de classificação quanto nos recortes territoriais adotados, e oferece uma leitura mais precisa e atualizada das desigualdades regionais brasileiras.

Ao substituir as microrregiões geográficas pelas Regiões Geográficas Imediatas (RGIs) e realizar a desagregação de municípios em áreas metropolitanas, o estudo amplia a granularidade e a representatividade territorial da análise. Da mesma forma, a introdução de deflatores setoriais estaduais na correção do PIB per capita, desagregado em quatro grandes setores econômicos, confere maior rigor à mensuração do dinamismo econômico dos territórios, superando limitações das versões anteriores da tipologia.

Os resultados indicam a permanência de fortes desigualdades inter-regionais, com concentração de territórios de baixa renda e baixo dinamismo nas regiões Norte e Nordeste.

As alterações observadas nas classificações territoriais com a aplicação da nova tipologia possuem implicações diretas sobre a alocação dos instrumentos da PNDR, como os Fundos Constitucionais e os Fundos de Desenvolvimento. Nesse sentido, a tipologia referencial proposta não apenas atualiza os parâmetros de avaliação da política, mas também contribui para uma gestão mais eficiente e justa dos recursos públicos, ao permitir maior aderência entre as ações governamentais e as realidades locais.

Todavia, algumas limitações persistem, como a indisponibilidade de dados atualizados sobre o rendimento domiciliar per capita no momento da elaboração do estudo. A ausência de informações consolidadas sobre a paridade do poder de compra entre os territórios também impôs desafios metodológicos. Com a liberação definitiva dos microdados do Censo Demográfico de 2022, espera-se que novas rodadas de atualização possam ser conduzidas com ainda maior precisão.

Conclui-se, portanto, que a proposta de tipologia apresentada neste trabalho fornece subsídios técnicos robustos para o aprimoramento da PNDR e reforça o papel do Estado na promoção do desenvolvimento equilibrado e inclusivo. Ao identificar com maior clareza os territórios mais vulneráveis e suas especificidades, a política ganha em eficácia, legitimidade e capacidade transformadora, reafirmando seu compromisso com a superação das desigualdades regionais e a construção de um Brasil mais coeso e justo.

## Referências

Atlas do Desenvolvimento Humano. 2024. Consulta – Renda per capita. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/consulta/planilha>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

Banco do Nordeste. 2024. Programação Regional FNE 2024. Fortaleza, 2024.

BNDES. Programa de Dinamização Regional – Disponível em:  
<http://www.bnDES.gov.br/programas/regionais/pdr.asp>

BRANDÃO, C. Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das Políticas Públicas não regionais com impacto territorial. In: BRANDÃO,C.; MONTEIRO NETO,A. (org.). Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro, Ipea, 2020.

BRASIL. 2007a. DECRETO N° 6.047, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007. Brasília, DF.

BRASIL. 2017. Nota Técnica nº 52 Proposta de atualização da Tipologia Sub-regional da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL.

BRASIL. 2024a. Legislação Informatizada - Dados da Norma – DECRETO N° 6.047, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007. Disponível em:  
<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6047-22-fevereiro-2007-551322-norma-pe.html>>. Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL. 2024b. Legislação Informatizada - Dados da Norma – DECRETO N° 9.810, DE 30 DE MAIO DE 2019. Disponível em:  
<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-9810-30-maio-2019-788228-norma-pe.html>>. Acesso em: 27 jun. 2024.

CASTRO, J. Geografia da Fome: a fome no Brasil. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

CHACON, S. S. A distância entre o discurso e a prática das políticas públicas de promoção do desenvolvimento no Brasil. Disponível em [http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=535&Itemid=102](http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=535&Itemid=102)

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. 2024. Cesta Básica de Alimentos – Gasto mensal. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/cesta/>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

FURTADO, C. Formação Econômica do Brasil. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE). Censos Demográficos. (Censo demográfico) de 2000. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2000.

IBGE. Contas Regionais. Rio de Janeiro, 2008.

IBGE. 2024a. Produto Interno Bruto dos Municípios. Disponível em:  
<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html>. Acesso em: 05 jun. 2024.

IBGE. 2024b. Sistema de Contas Regionais. Disponível em:  
<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html>. Acesso em: 07 jul. 2024.

IBGE. 2024c. Estimativas de População - EstimaPop. Disponível em:  
<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/estimapop/tabelas>. Acesso em: 10 jun. 2024.

IPEA. 2020. Proposta de atualização das tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): Nota metodológica e mapas de referência. In: DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: POLÍTICAS, ESTRATÉGIAS E PERSPECTIVAS. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

IPEA / IBGE / UNICAMP. Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, volumes 1 e 2, 1999.

RESENDE, G. Introdução. In: RESENDE, G. (org.). Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília: Ipea, 2017.

# Definindo prioridades para atuação do MIDR na Amazônia Azul

Giovani William Gianetti<sup>1</sup>

Ana Luísa Borges Leal<sup>2</sup>

Mariana Aquilante Policarrpo<sup>3</sup>

Carlos Henrique Rosa<sup>4</sup>

## Introdução

A Amazônia Azul é reconhecida como o espaço marítimo sob jurisdição brasileira, que abrange a Zona Econômica Exclusiva, a plataforma continental e as áreas adjacentes, correspondente a um espaço marítimo de aproximadamente 5,7 milhões de km<sup>2</sup>, dimensão que supera a da Amazônia Legal, com cerca de 5 milhões de km<sup>2</sup>. Trata-se de um conceito que agrupa dimensões geopolíticas, ambientais, econômicas e sociais, abrangendo atividades que vão da pesca à exploração de energia. Esse território possui relevância no contexto da transição energética e às mudanças climáticas,

<sup>1</sup> Consultor do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica BR/IICA/23/002 - MIDR - GOVERNANÇA REGIONAL E TERRITORIAL.

<sup>2</sup> Coordenadora no âmbito da Coordenação-Geral de Análise Territorial do Departamento de Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial da Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial (CGAT/DGINF/SDR) do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).

<sup>3</sup> Consultora do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica BR/IICA/23/002 - MIDR - GOVERNANÇA REGIONAL E TERRITORIAL.

<sup>4</sup> Coordenador-Geral de Análise Territorial (CGAT) no âmbito do Departamento de Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial da Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial (DGINF/SDR) do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR)

inserindo-se no debate internacional sobre a economia azul como vetor de desenvolvimento, ao integrar produção, conservação ambiental e inclusão social.

Diante da relevância da Amazônia Azul e da necessidade de promover ações integradas para seu desenvolvimento sustentável, foi publicado o Decreto nº 12.481, de 2 de junho de 2025, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Azul. A amplitude territorial e a diversidade de atividades presentes geram, contudo, desafios para alcançar esse desenvolvimento. Então surge a necessidade de orientar a elegibilidade e priorização territorial dos programas e ações governamentais, assegurando que os recursos públicos sejam direcionados de forma estratégica, considerando as especificidades socioeconômicas e produtivas do país.

Os municípios que compõem a base territorial da Amazônia Azul, distribuídos do Rio Grande do Sul ao Amapá, apresentam diferenças em termos de estrutura produtiva, nível de renda, densidade populacional e condições socioambientais. Em alguns casos, destacam-se cidades portuárias que concentram cadeias produtivas associadas ao comércio exterior, à indústria naval e à exploração de petróleo; em outros, predominam atividades tradicionais, como a pesca artesanal e o turismo de base comunitária. Isto é, representam persistência de desigualdades regionais históricas e da necessidade de conciliar crescimento econômico com conservação dos ecossistemas marinhos e costeiros. Essa diversidade reforça a necessidade de análises integradas para orientar às políticas públicas.

Do ponto de vista econômico-produtivo, a Amazônia Azul envolve atividades que se articulam tanto com a economia nacional quanto com cadeias globais. De acordo com Carvalho (2022), a economia do mar representou 19,1% do Produto Interno Bruto do Brasil em 2018, sendo que a maior parte desse valor esteve concentrada no setor terciário localizado em áreas adjacentes ao mar (68,7%). Esse dado evidencia a diversidade de contextos produtivos: como indústrias de petróleo e gás do pré-sal, caracterizadas por encadeamentos complexos com setores industriais, logísticos e de serviços; até atividades como turismo litorâneo, pesca e aquicultura, que exercem papel na geração de emprego, renda e segurança alimentar, mas apresentam menor capacidade de integração em cadeias produtivas de maior escala.

A dimensão social, por sua vez, evidencia contexto de municípios costeiros de alta densidade populacional e desafios desta urbanização. Ademais, as características econômicas estruturais, como a sazonalidade de atividades como o turismo e a pesca, podem interferir na estabilidade da renda das famílias. No que se refere à dimensão ambiental, a Amazônia Azul possui um mosaico de ecossistemas de elevada sensibilidade, incluindo manguezais, recifes de coral, estuários e áreas de desova de espécies marinhas. Contudo, esses ecossistemas estão sujeitos a pressões decorrentes da poluição, da exploração econômica e das mudanças climáticas.

A definição de territórios elegíveis e a atribuição de prioridades, portanto, constituem ferramenta estratégica de planejamento. Ao ordenar os espaços de intervenção, a política de desenvolvimento da Amazônia Azul amplia sua capacidade de gerar impactos sinérgicos às características e realidades locais. Essa abordagem também favorece a transparência e a governança, na medida em que torna explícitos os critérios de escolha e permite o monitoramento sistemático dos resultados.

Este presente boletim técnico busca contribuir para esse processo ao apresentar uma proposta de definição da elegibilidade e critérios de priorização territorial para os Programas de Desenvolvimento da Amazônia Azul, construída a partir de variáveis econômico-produtivas, sociais e ambientais. A análise resulta na identificação de padrões de desenvolvimento que permitem compreender as diferenças entre os territórios. Desta forma, busca-se subsidiar avaliações tanto de gestores públicos, quanto de pesquisadores e demais interessados.

## **Material e Métodos**

A definição dos territórios elegíveis e a sua priorização para a atuação de programas voltados à Amazônia Azul baseou-se em uma estrutura metodológica que incorporou informações econômico-produtivas, sociais e ambientais. A elegibilidade foi delimitada pela localização dos municípios inseridos na faixa terrestre da zona costeira (MMA, 2021) e pelas Regiões Geográficas Imediatas a eles associadas, em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Brasil, 2024).

A partir da identificação dos municípios elegíveis, foram selecionadas variáveis capazes de caracterizar dimensões do desenvolvimento socioeconômico, da situação ambiental e da dinâmica territorial associada à Amazônia Azul. A seleção buscou contemplar variáveis específicas relacionadas às atividades econômicas dependentes do acesso à zona costeira e ao mar. Também buscou utilizar informações de atualização periódica para permitir a atualização contínua da priorização ao longo do tempo, viabilizando a construção de séries históricas que possibilitam monitorar dinâmicas locais, identificar mudanças nos padrões de vulnerabilidade e orientar ajustes nas estratégias de intervenção, contribuindo para a efetividade e a responsividade das políticas regionais para o desenvolvimento da Amazônia Azul.

Foram definidos três grupos de indicadores para a construção de variáveis representativas: vulnerabilidade social, dependência econômico-produtiva da economia do mar e risco climático. A vulnerabilidade social foi mensurada pelo percentual de famílias de pescadores, ribeirinhos, indígenas, quilombolas e extrativistas em relação ao total de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (MDS, 2025) nos municípios em dezembro de 2024. A dependência econômico-produtiva foi estimada pela média ponderada do percentual de empregados formais (MTE, 2025) e de microempreendedores individuais (MEIs) (Receita Federal do Brasil, 2025), em atividades vinculadas à economia do mar em 2024, detalhadas no Apêndice A. O risco climático correspondeu à média dos indicadores de desastres geo-hidrológicos (inundações, enxurradas, alagamentos e deslizamentos de terra), calculados a partir da base Adapta Brasil (2021).

As variáveis de vulnerabilidade social e dependência econômico-produtiva foram em seguida classificadas em três categorias, com base na distribuição em quartis dos desempenhos dos municípios elegíveis. A classificação foi realizada da seguinte forma:

- a) Baixo(a):** unidades territoriais situadas nos 25% inferiores da distribuição (1º quartil);
- b) Médio(a):** unidades compreendidas entre o percentil 25,01% e 75% (2º e 3º quartis);
- c) Alto(a):** unidades com valores superiores ao percentil 75% (4º quartil).

O cruzamento das categorias resultantes dessas duas variáveis permitiu a construção de priorização territorial para a Amazônia Azul, conforme apresentado no Quadro 1. Esse critério busca orientar a focalização das ações e investimentos em áreas onde espera-se maior potencial de impacto das políticas públicas de desenvolvimento regional.

**Quadro 1** - Categorias de priorização territorial da Amazônia Azul

Amazônia Azul		Vulnerabilidade social (percentual de famílias de pescadores e ribeirinhos no total de beneficiários do Programa Bolsa Família)		
		Alta	Média	Baixa
Dependência econômico-produtiva da Amazônia Azul (percentual de empregados formais em atividades econômicas da Amazônia Azul)	Alta	Alta-Alta	Média-Alta	B3(a)
	Média	Alta-Média	Média-Média	
	Baixa	Alta-Baixa	Média-Baixa	

Fonte: Elaboração própria

A partir destas categorias, os municípios foram divididos em quatro grupos:

**I - não prioritário:** municípios classificados como de alta renda, conforme a tipologia referencial da PNDR, bem como de baixa ou média vulnerabilidade social.

**II - prioridade máxima:** municípios classificados como de alta vulnerabilidade social e alta dependência econômico-produtiva da Amazônia Azul;

**III - prioridade média:** municípios classificados como de alta vulnerabilidade social e média dependência econômico-produtiva da Amazônia Azul; e

**IV - prioridade baixa:** municípios classificados como de alta vulnerabilidade social e baixa dependência econômico-produtiva da Amazônia Azul.

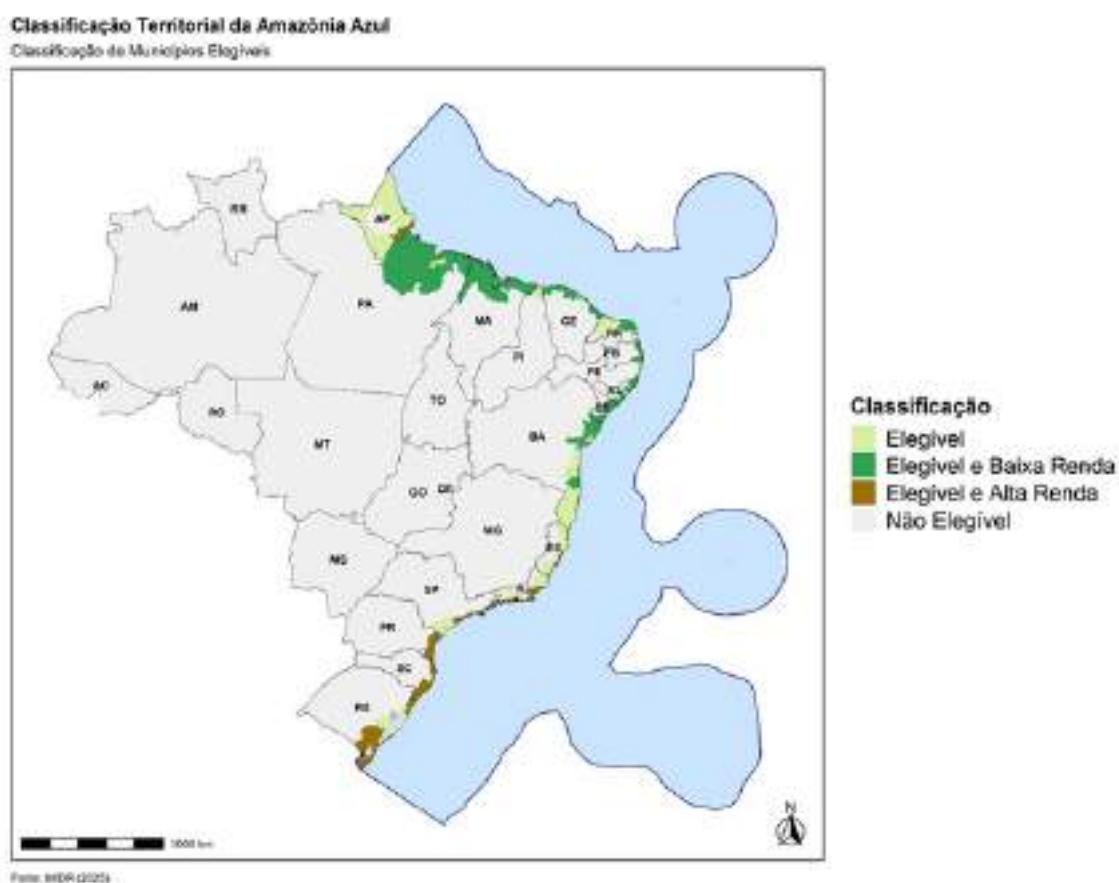
Em cada grupo, os municípios foram posteriormente ranqueados de acordo com o índice de risco climático, que constitui o critério final de priorização e seleção para a definição de programas.

## Resultados

## *Territórios Elegíveis*

Os municípios inseridos na faixa terrestre da zona costeira (MMA, 2021) compreendem 279 municípios brasileiros defrontantes com o mar (IBGE, 2022) e 164 em demais áreas da zona costeira. A incorporação das Regiões Geográficas Imediatas (RGIs) correspondentes aos municípios da faixa terrestre da zona costeira, de acordo com a estrutura territorial adotada na PNDR III, adicionam 314 municípios elegíveis. Como resultado, o universo de análise foi identificado em 757 municípios, ilustrados na Figura 1.

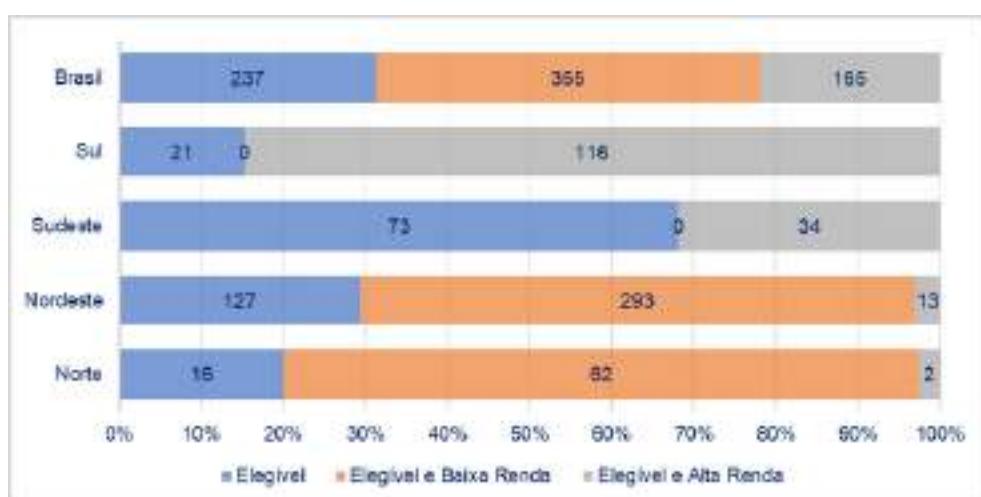
**Figura 1** - Proposta de municípios elegíveis aos programas de desenvolvimento da Amazônia Azul



Fonte: Elaboração própria

Para qualificar os critérios de priorização, foi realizado o cruzamento dessa base com a classificação de renda da tipologia referencial da PNDR III, ilustrada na Figura 2. A distribuição dos municípios elegíveis no Brasil mostra que 46,9% dos municípios elegíveis pertencem à categoria de baixa renda (355), enquanto 31,3% como média renda (237 casos) e 21,8% como alta renda (165). Isto evidencia a potencial dispersão da vulnerabilidade econômica nos territórios da Amazônia Azul.

**Figura 2** - Distribuição da elegibilidade por macrorregião geográfica e classificação de renda da PNDR III



Fonte: Elaboração própria

Quando analisadas as regiões, em termos absolutos, o Nordeste concentra o maior número de municípios elegíveis do país, totalizando 433, o que corresponde a 57,2% do total nacional. Em seguida o Sul, com 137 municípios (18,1%), o Sudeste, com 107 (14,1%), e o Norte, com 80 (10,6%).

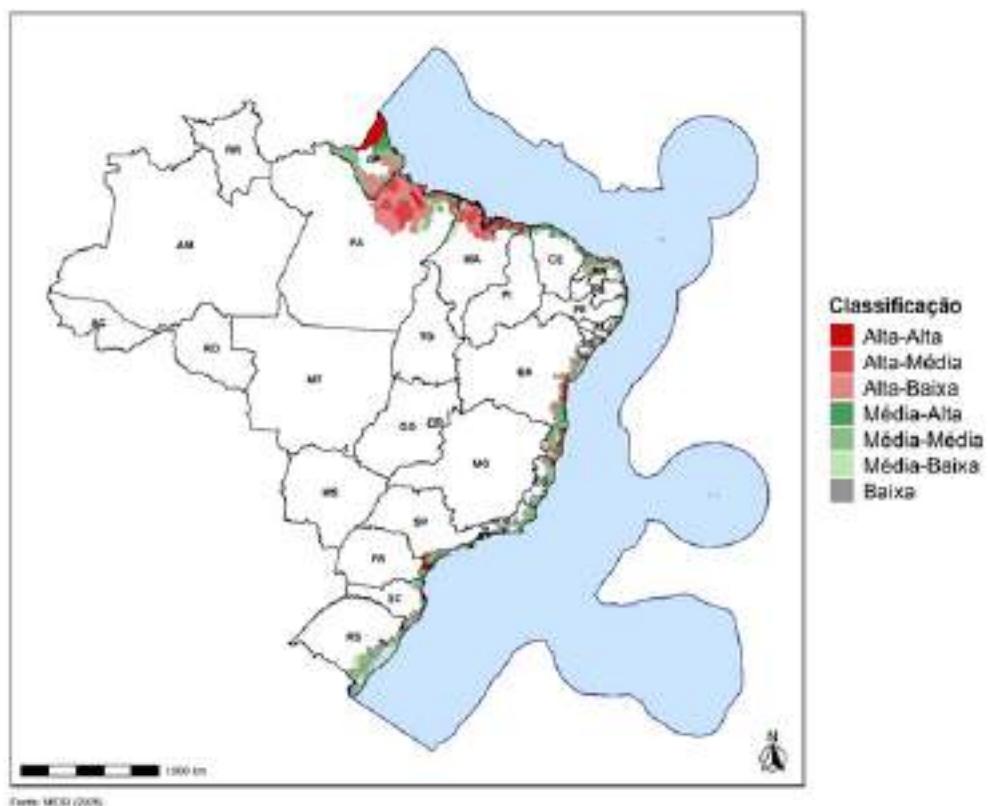
Nota-se que Sul e Sudeste concentram a maior parte dos municípios de alta renda elegíveis. No Sul, 116 municípios se enquadram nessa categoria, o que corresponde a 84,7% dos municípios elegíveis da região. Já no Sudeste, 34 municípios, ou seja, 31,8% da região, são de alta renda. Em contrapartida, Nordeste e Norte apresentam predominância de municípios elegíveis de baixa renda. No Nordeste, 293 municípios se enquadram nessa categoria, representando 67,7% da região. No Norte são 62, o equivalente a 78,5% da região. Essa configuração evidencia que, nessas regiões, a elegibilidade está fortemente associada às restrições de renda e à vulnerabilidade social.

Essa análise permitiu identificar sobreposições e lacunas para o planejamento de ações na Amazônia Azul, evidenciando territórios que estão incluídos no recorte geográfico da proposta, e que possuem maiores deficiências no desenvolvimento regional, o que poderá orientar o desenho de estratégias diferenciadas para esses grupos.

### Priorização dos Territórios Elegíveis

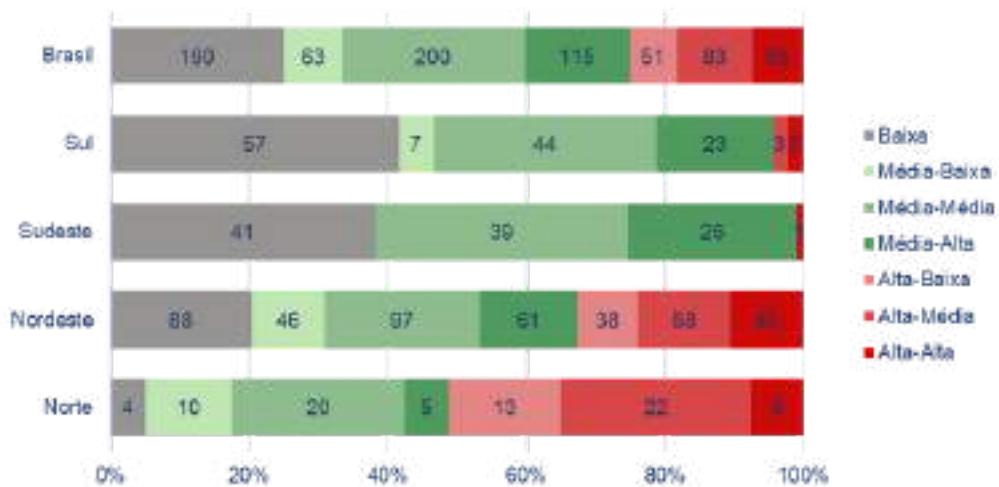
A Figura 3 apresenta a proposta de priorização territorial dos programas de desenvolvimento da Amazônia Azul, resultante do cruzamento das dimensões de vulnerabilidade social e dependência econômico-produtiva dos setores selecionados da Amazônia Azul. A quantificação macrorregional dos municípios nas categorias resultantes foi detalhada na Figura 4.

**Figura 3** - Proposta de priorização territorial dos municípios elegíveis aos programas de desenvolvimento da Amazônia Azul



A Figura 3 espacializa a tipologia territorial dos 757 municípios elegíveis e classifica cada um segundo a combinação de vulnerabilidade social e dependência econômico-produtiva da economia do mar nas atividades selecionadas. No total do Brasil, as classes de maior prioridade (Alta-Alta, Alta-Média e Alta-Baixa) somam 189 municípios (25,0%): Alta-Alta: 55 (7,3%), Alta-Média: 83 (11,0%) e Alta-Baixa: 51 (6,7%). As demais classes reúnem 568 municípios (75,0%): Baixa: 190 (25,0%), Média-Baixa: 63 (8,3%), Média-Média: 200 (26,4%) e Média-Alta: 115 (15,2%).

**Figura 4** - Distribuição dos municípios elegíveis nas categorias de priorização territorial da Amazônia Azul



Fonte: Elaboração própria

No Norte (80 municípios; 10,6% dos elegíveis no Brasil), as classes de maior prioridade reúnem 41 municípios (51,2%), distribuídos em Alta-Alta: 6 (7,5%), Alta-Média: 22 (27,5%) e Alta-Baixa: 13 (16,2%). As demais classes somam 39 (48,8%): Baixa: 4 (5,0%), Média-Baixa: 10 (12,5%), Média-Média: 20 (25,0%) e Média-Alta: 5 (6,2%). A espacialização concentra segmentos de alta prioridade na faixa litorânea do Amapá e do Pará.

No Nordeste (433 municípios; 57,2% dos elegíveis no Brasil), as classes de maior prioridade perfazem 141 municípios (32,6%): Alta-Alta: 45 (10,4%), Alta-Média: 58 (13,4%) e Alta-Baixa: 38 (8,8%). As demais classes somam 292 (67,4%): Baixa: 88 (20,3%), Média-Baixa: 46 (10,6%), Média-Média: 97 (22,4%) e Média-Alta: 61 (14,1%). No mapa, os trechos litorâneos do Maranhão e Bahia apresentam concentrações das classes de alta vulnerabilidade social em continuidade com áreas vizinhas.

No Sudeste (107 municípios; 14,1% dos elegíveis no Brasil), predominam classes intermediárias e baixas. Baixa: 41 (38,3%), Média-Média: 39 (36,4%), Média-Alta: 26 (24,3%) e Média-Baixa: 0. A presença de classes de maior prioridade é residual (Alta-Média: 1; 0,9%; Alta-Alta: 0; Alta-Baixa: 0).

No Sul (137 municípios; 18,1% dos elegíveis no Brasil), as classes Baixa e médias reúnem a maior parcela dos municípios: Baixa: 57 (41,6%), Média-Média: 44 (32,1%), Média-Alta: 23 (16,8%) e Média-Baixa: 7 (5,1%). As classes de maior prioridade somam 6 (4,4%): Alta-Média: 3 (2,2%) e Alta-Baixa: 3 (2,2%); Alta-Alta: 0.

Desta forma, o Nordeste concentra a maioria absoluta dos municípios elegíveis e de maior prioridade (alta vulnerabilidade social); entretanto a região Norte contempla a maior participação relativa de municípios de maior prioridade (alta vulnerabilidade social). O Sudeste e o Sul exibem predominância de classes de menor prioridade (não alta vulnerabilidade social). Essa configuração justifica estratégias diferenciadas.

#### *Indicadores dos municípios elegíveis nas categorias de priorização territorial*

No caso do Programa Bolsa Família (Figura 5), o total de famílias de pescadores, ribeirinhos, indígenas, quilombolas e extrativistas beneficiárias nos territórios elegíveis alcançava aproximadamente 500 mil, das quais 468 mil estão situadas em territórios fora da tipologia de alta renda da PNDRIII. O Nordeste concentra a maior parcela, com 298 mil famílias (59,6%), seguido pelo Norte, com 183 mil (36,6%). O Sudeste e o Sul apresentam valores residuais, com 12 mil (2,4%) e 7 mil (1,4%), respectivamente. Observa-se que a maior parte das famílias em situação de vulnerabilidade está localizada em municípios classificados como Alta-Alta, Alta-Média e Alta-Baixa, confirmando preconizado pela estrutura metodológica.

Quanto ao emprego formal (Figura 6) em atividades selecionadas da economia do mar, contabilizam-se 856 mil trabalhadores, sendo 221 mil em territórios não classificados como de alta renda na PNDRIII. Diferentemente dos indicadores sociais, a distribuição é mais equilibrada entre Sudeste (356 mil; 41,6%) e Nordeste (353 mil; 41,3%), seguidos pelo Sul (112 mil; 13,0%) e pelo Norte (34 mil; 4,0%). Os microempreendedores individuais (MEIs) (Figura 7) vinculados às

atividades da economia do mar somam 175 mil, dos quais 61 mil estão em territórios não classificados como de alta renda na PNDRIII. A maior parte encontra-se no Sudeste (81 mil; 46,2%), seguido do Nordeste (62 mil; 35,5%), do Sul (24 mil; 13,6%) e do Norte (8 mil; 4,6%). Observa-se, contudo, que municípios de alta vulnerabilidade social, classificados como Alta-Alta, Alta-Média e Alta-Baixa, apresentam pouco desenvolvimento do mercado formal.

**Figura 5** - Famílias no Programa Bolsa Família em dez/2024, da variável de vulnerabilidade social, por municípios elegíveis nas categorias de priorização territorial da Amazônia Azul



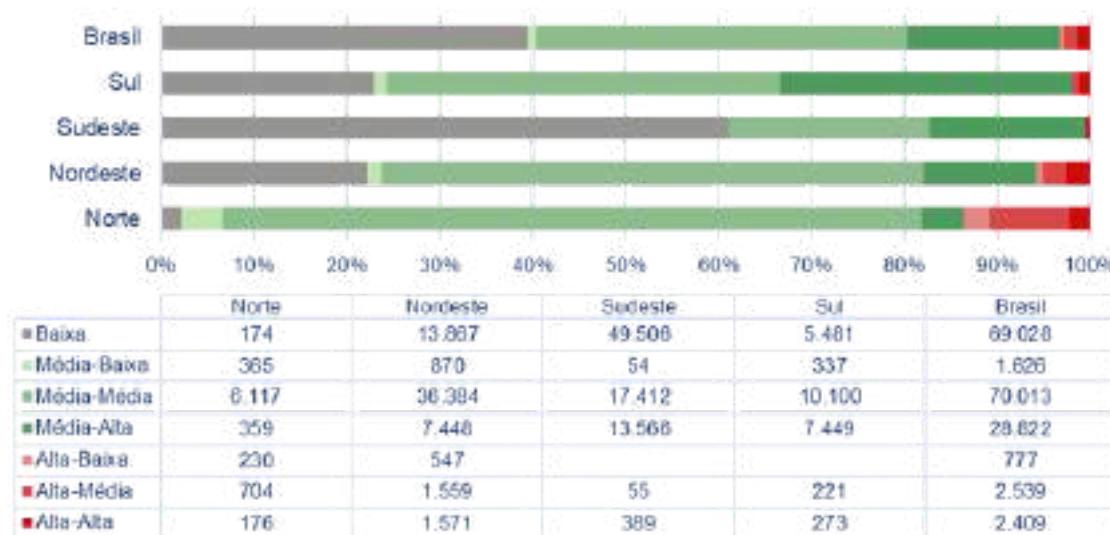
Fonte: Elaboração própria

**Figura 6** - Número de empregos formais (dez/2024), da variável de dependência econômico-produtiva, por municípios elegíveis nas categorias de priorização territorial da Amazônia Azul



Fonte: Elaboração própria

**Figura 7** - Número de MEIs em dez/2024, da variável de dependência econômico-produtiva, por municípios elegíveis nas categorias de priorização territorial da Amazônia Azul



Fonte: Elaboração própria

A leitura integrada das figuras demonstra, portanto, a importância da avaliação da elegibilidade e priorização territorial para a adoção de estratégias diferenciadas para cada região: políticas de proteção social e inclusão produtiva em áreas de maior vulnerabilidade, e medidas de estímulo à diversificação produtiva e ao fortalecimento de encadeamentos econômicos nas regiões de maior densidade formal e empresarial.

## Considerações finais

Em síntese, a Amazônia Azul constitui um território estratégico que reúne oportunidades e desafios em múltiplas dimensões. A formulação de políticas eficazes para essa região exige o reconhecimento de sua complexidade e a incorporação dessa diversidade como critério de planejamento. Os resultados apresentados neste boletim indicam que, ao mesmo tempo em que a região abriga setores produtivos dinâmicos e de relevância nacional, também concentra populações em situação de vulnerabilidade social e ambiental, especialmente nos municípios classificados nas categorias de maior prioridade.

A metodologia utilizada fornece um arcabouço técnico capaz de integrar informações econômico-produtivas, sociais e ambientais, produzindo uma tipologia territorial que orienta a elegibilidade e a priorização de programas. Ao oferecer um diagnóstico estruturado, este boletim contribui para a formulação de estratégias de médio e longo prazo que considerem a Amazônia Azul como patrimônio nacional e vetor de desenvolvimento sustentável e inclusivo. O fortalecimento da economia do mar, articulado à proteção ambiental e à redução das desigualdades sociais, constitui caminho para que o Brasil consolide sua posição no cenário internacional, ao mesmo tempo em que promove benefícios diretos para as populações que vivem e dependem desse território.

## **Referências**

ADAPTA BRASIL. 2021. Risco Climático. Disponível em:  
<https://sistema.adaptabrasil.mcti.gov.br/>.

BRASIL. 2024. Decreto nº 11.962, DE 22 DE MARÇO DE 2024. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/decreto/D11962.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11962.htm).  
Acesso em: 05 mai. 2024.

CARVALHO, A. B. O Brasil do mar e da costa: uma abordagem econômica. In: SANTOS et al. 2022. Economia azul: vetor para o desenvolvimento do Brasil. São Paulo, SP: Essential Idea Editora. ISBN 978-65-86394-07-8.

IBGE. 2022. Municípios defrontantes com o mar. Disponível em:  
<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24072-municipios-defrontantes-com-o-mar.html>. Acesso em: 05 jun. 2025.

MDS. 2025. VIS DATA – Programa Bolsa Família. Disponível em:  
<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 05 jun. 2025.

MMA. 2021. Portaria MMA N° 34, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2021. Ministério do Meio Ambiente, edição 23, seção 1, página 53.

MTE. 2025. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/microdados-rais-e-caged>>. Acesso em 05 jun. 2025.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. 2025. Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ de março de 2025. Disponível em: <<https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/cadastro-nacional-da-pessoa-juridica---cnpj>>. Acesso em: 05 jun. 2025.

## Apêndice

Foram consideradas, na análise, atividades econômicas diretamente relacionadas ao uso e à ocupação do território costeiro e marinho, com ênfase em setores com relevância social e produtiva para as populações locais e comunidades tradicionais. As atividades selecionadas compreendem os setores de Alimentação, Alojamento, Aquicultura, Pesca, Processamento do Pescado, Portos, Economia Circular e Turismo, conforme os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) detalhados no Quadro 1. A escolha dessas atividades teve como critério principal sua aderência às dinâmicas socioeconômicas características da Amazônia Azul, especialmente aquelas que envolvem populações vulneráveis e de baixa renda.

**Quadro 1** - Atividades econômicas selecionadas da Amazônia Azul

Dimensão Atividade	Código CNAE	Descrição CNAE
Alimentação	5611201	Restaurantes e similares
Alimentação	5611202	Bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas
Alimentação	5611203	Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares
Alimentação	5611204	Bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas, sem entretenimento
Alimentação	5611205	Bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas, com entretenimento
Alimentação	5612100	Serviços ambulantes de alimentação
Alimentação	5620102	Serviços de alimentação para eventos e recepções - bufê
Alimentação	5620103	Cantinas - serviços de alimentação privativos
Alojamento	5510801	Hotéis
Alojamento	5510802	Apart-hotéis
Alojamento	5510803	Motéis

(continua)

(continuação)

Alojamento	5590601	Albergues, exceto assistenciais
Alojamento	5590602	Campings
Alojamento	5590603	Pensões (alojamento)
Alojamento	5590699	Outros alojamentos não especificados anteriormente
Aquicultura	321301	Criação de peixes em água salgada e salobra
Aquicultura	321302	Criação de camarões em água salgada e salobra
Aquicultura	321303	Criação de ostras e mexilhões em água salgada e salobra
Aquicultura	321304	Criação de peixes ornamentais em água salgada e salobra
Aquicultura	321305	Atividades de apoio à aquicultura em água salgada e salobra
Aquicultura	321399	Cultivos e semicultivo da aquicultura em água salgada e salobra não especificados anteriormente
Pesca	311601	Pesca de peixes em água salgada
Pesca	311602	Pesca de crustáceos e moluscos em água salgada
Pesca	311603	Coleta de outros produtos marinhos
Pesca	311604	Atividades de apoio à pesca em água salgada
Pescado	1020101	Preservação de peixes, crustáceos e moluscos
Pescado	1020102	Fabricação de conservas de peixes, crustáceos e moluscos
Pescado	4634603	Comércio atacadista de pescados e frutos do mar
Pescado	4722902	Peixaria
Pescado	1012102	Abate de pequenos animais
Pescado	1013901	Fabricação de produtos de carne
Pescado	1013902	Preparação de subprodutos do abate
Portos	4291000	Obras portuárias, marítimas e fluviais
Circular	4687702	Comércio atacadista de resíduos e sucatas não metálicos, exceto de papel e papelão
Circular	3811400	Coleta de resíduos não perigosos
Circular	3812200	Coleta de resíduos perigosos
Circular	3821100	Tratamento e disposição de resíduos não perigosos
Circular	3822000	Tratamento e disposição de resíduos perigosos
Circular	3831901	Recuperação de sucatas de alumínio
Circular	3831999	Recuperação de materiais metálicos, exceto alumínio
Circular	3832700	Recuperação de materiais plásticos
Circular	3839401	Usinas de compostagem
Circular	3839499	Recuperação de materiais não especificados anteriormente
Circular	3900500	Descontaminação e outros serviços de gestão de resíduos
Turismo	5099801	Transporte aquaviário para passeios turísticos
Turismo	7490102	Escafandria e mergulho
Turismo	7719501	Locação de embarcações sem tripulação, exceto para fins recreativos
Turismo	7911200	Agências de viagens

(continua)

(continuação)

Alojamento	5590601	Albergues, exceto assistenciais
Alojamento	5590602	Campings
Alojamento	5590603	Pensões (alojamento)
Alojamento	5590699	Outros alojamentos não especificados anteriormente
Aquicultura	321301	Criação de peixes em água salgada e salobra
Aquicultura	321302	Criação de camarões em água salgada e salobra
Aquicultura	321303	Criação de ostras e mexilhões em água salgada e salobra
Aquicultura	321304	Criação de peixes ornamentais em água salgada e salobra
Aquicultura	321305	Atividades de apoio à aquicultura em água salgada e salobra
Aquicultura	321399	Cultivos e semicultivo da aquicultura em água salgada e salobra não especificados anteriormente
Pesca	311601	Pesca de peixes em água salgada
Pesca	311602	Pesca de crustáceos e moluscos em água salgada
Pesca	311603	Coleta de outros produtos marinhos
Pesca	311604	Atividades de apoio à pesca em água salgada
Pescado	1020101	Preservação de peixes, crustáceos e moluscos
Pescado	1020102	Fabricação de conservas de peixes, crustáceos e moluscos
Pescado	4634603	Comércio atacadista de pescados e frutos do mar
Pescado	4722902	Peixaria
Pescado	1012102	Abate de pequenos animais
Pescado	1013901	Fabricação de produtos de carne
Pescado	1013902	Preparação de subprodutos do abate
Portos	4291000	Obras portuárias, marítimas e fluviais
Circular	4687702	Comércio atacadista de resíduos e sucatas não metálicos, exceto de papel e papelão
Circular	3811400	Coleta de resíduos não perigosos
Circular	3812200	Coleta de resíduos perigosos
Circular	3821100	Tratamento e disposição de resíduos não perigosos
Circular	3822000	Tratamento e disposição de resíduos perigosos
Circular	3831901	Recuperação de sucatas de alumínio
Circular	3831999	Recuperação de materiais metálicos, exceto alumínio
Circular	3832700	Recuperação de materiais plásticos
Circular	3839401	Usinas de compostagem
Circular	3839499	Recuperação de materiais não especificados anteriormente
Circular	3900500	Descontaminação e outros serviços de gestão de resíduos
Turismo	5099801	Transporte aquaviário para passeios turísticos
Turismo	7490102	Escafandria e mergulho
Turismo	7719501	Locação de embarcações sem tripulação, exceto para fins recreativos
Turismo	7911200	Agências de viagens

(continua)

(continuação)

Turismo	7912100	Operadores turísticos
Turismo	7990200	Serviços de reservas e outros serviços de turismo não especificados anteriormente
Turismo	3212400	Fábricação de bijuterias e artefatos semelhantes
Turismo	4649410	Comércio atacadista de joias, relógios e bijuterias, inclusive pedras preciosas e semipreciosas lapidadas
Turismo	4789001	Comércio varejista de suvenires, bijuterias e artesanatos

Fonte: Elaboração própria

Atividades associadas a grandes empreendimentos, como a exploração de petróleo e gás natural, embora tecnicamente relacionadas à economia do mar, não foram incluídas na priorização proposta. Isso se deve ao fato de estarem mais fortemente vinculadas a cadeias produtivas de alta complexidade, que exigem mão de obra qualificada e apresentam menor articulação com as economias locais e com os modos de vida das comunidades tradicionais. Da mesma forma, atividades como esportes náuticos e recreativos não foram incorporadas, dada a dificuldade metodológica de estabelecer distinções precisas entre aquelas ligadas à Amazônia Azul e outras de perfil urbano ou turístico mais amplo.

Em contrapartida, algumas atividades que, embora não estejam diretamente vinculadas aos recursos marinhos, possuem presença significativa em zonas costeiras, como o Alojamento e Alimentação de forma geral, foram mantidas na análise. Essa decisão se justifica pela baixa diversificação produtiva em certas regiões litorâneas e pela relevância dessas atividades na estrutura econômica local. Assim, o conjunto de setores selecionados busca refletir, de forma equilibrada, a interação entre o território da Amazônia Azul e as formas predominantes de produção existentes nesses municípios.

# **Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional: percurso de formulação e elementos estruturadores**

*João Mendes da Rocha Neto<sup>1</sup>*

*Lara Caracciolo Amorelli<sup>2</sup>*

*Tereza Cristina Sepulveda Alcântara<sup>3</sup>*

*Taciana Neto Leme<sup>4</sup>*

*Joyce Niagla Paulino<sup>5</sup>*

*Marcelo Giavoni<sup>6</sup>*

*Alexandre Bastos Peixoto<sup>7</sup>*

*Sérgio Paula da Silveira Nascimento<sup>8</sup>*

*Manoel Junior Ferreira Veloso<sup>9</sup>*

## **Introdução**

Um dos grandes desafios para superar as desigualdades regionais no Brasil, é encontrar uma escala adequada para convergência de ações sinérgicas. Ao

---

<sup>1</sup> Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Diretor do Departamento de Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial/SDR/MIDR.

<sup>2</sup> Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Coordenadora Geral de Desenvolvimento Regional/DPDR/SDR/MIDR.

<sup>3</sup> Arquiteta, do Ministério da Gestão e Inovação cedida ao MIDR, Coordenadora de Desenvolvimento Regional/CGDR/DPDR/SDR/MIDR.

<sup>4</sup> Especialista em Recursos Hídricos e Saneamento B, da ANA, Coordenadora Geral de Fortalecimento de Capacidades dos Entes Federados/DPDR/SDR/MIDR.

<sup>5</sup> Assistente de Administração da Universidade Federal do Paraná, cedida ao MIDR, Coordenadora de Fortalecimento de Capacidades/CCCAP/DPDR/SDR/MIDR.

<sup>6</sup> Especialista em Infraestrutura Sênior, Assessor DPDR/SDR/MIDR.

<sup>7</sup> Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Coordenador Geral de Políticas de Ordenamento do Território/DPDR/SDR/MIDR.

<sup>8</sup> Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Coordenador de Ordenamento do Território/DPDR/SDR/MIDR.

<sup>9</sup> Analista Técnico de Políticas Sociais/DPDR/SDR/MIDR.

longo das últimas décadas, as políticas de desenvolvimento regional transitaram das escala macrorregionais para a escala local, passando por uma miríade de recortes sub-regionais, que transformou o território brasileiro em uma enorme colcha de retalhos que, de um lado, facilita e adere a mandatos de determinadas políticas e órgãos governamentais e, de outro lado, dificulta a compreensão das populações que habitam esses territórios, quanto a capacidade do governo de se coordenar. (BRITO et. al., 2017)

O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, foi um dos órgãos do governo federal que atuou nessas diversas escalas, desde sua criação, em 1999. No entanto, com a institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em 2007, a escala sub-regional foi definida como elemento orientador para a ação do ministério (STOFEL et. al, 2019), a partir de uma tipologia construída, na escala sub-regional<sup>10</sup>, pelo cruzamento de Renda per capita e PIB, criando uma escala que vai da Alta Renda até a Baixa Renda, passando pelas Regiões Dinâmicas e Estagnadas.

Ainda em relação à PNDR – II e III, a questão da rede urbana brasileira, bastante heterogênea e disfuncional, reconhecida como um problema, é assinalada como um dos objetivos específicos da política, que almeja fortalecer uma rede policêntrica de cidades, em escalas distintas, que tenham potencial para se consolidar como novas centralidades, desconcentrando o desenvolvimento do país que está predominantemente no litoral, nas metrópoles e em algumas cidades médias que já se tornaram primazes (LOBATO CORREA, 2021; SIMÕES, AMARAL, 2011). Nesse sentido, o objetivo se torna realidade, na forma de um programa, construído em um processo de amadurecimento técnico dos quadros do MIDR<sup>11</sup>, coordenado pela Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial (SDR), que se prolongou por aproximadamente 12 meses.

A instituição do Programa Cidades Intermediadoras faz parte de um projeto para o fortalecimento da PNDR, que se mostrou necessário, em face da

---

<sup>10</sup> Na primeira versão da PNDR, instituída pelo Decreto n. 6.047/2007, a escala da tipologia foram as microrregiões, conforme regionalização do IBGE. Desde 2019, com o Decreto n. 9.810/2019, e mais recentemente, na sua fase III, instituída pelo Decreto n. 11.962, de 2024, a escala da tipologia são as Regiões Imediatas, do IBGE.

<sup>11</sup> Além dos técnicos de dois departamentos da SDR, foram envolvidos quadros das superintendências de desenvolvimento regional, vinculadas ao MIDR.

ausência de elementos táticos que pudessem oferecer concretude as estratégias da política regional. Por trás da decisão, há que se discutir elementos que aclararam o processo de formulação, a partir da literatura acadêmica, associada a fontes oficiais (leis, bases de dados, estudos e relatórios técnicos) que possibilitam compreender o “fazer uma política pública”.

Assim, este artigo tem por objetivo descrever o processo de formulação do Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional, que se vincula a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, atualizada pelo Decreto nº 11.962, de 2024, trazendo elementos conceituais que subsidiaram o aclaramento do problema a ser enfrentado, bem como relata o processo de formulação do programa e os primeiros passos de sua implementação.

### **O fato urbano como articulador do desenvolvimento regional**

O esforço de classificação das cidades brasileiras é um desafio histórico. Em artigo dos anos 1940 publicado pela Revista do IBGE, Silva (1946) já fazia um relevante debate acerca do tema, que ainda não reunia os elementos para uma análise mais acurada, considerando que o fenômeno urbano ainda era incipiente no país. Naquele momento, não se tinha o que dizer em relação a uma rede de cidades e, portanto, uma categorização sofria consideráveis limitações, dado o próprio contexto do fato urbano no país.

Os primeiros estudos de centralidade e hierarquia da rede urbana brasileira realizados pelo IBGE integraram a elaboração da nova Divisão Regional do Brasil e tiveram início em 1966. Este projeto resultou, além da Divisão do Brasil em microrregiões homogêneas, publicado em 1970, na Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas, editado em 1972. A metodologia adotada teve por base os estudos da rede urbana francesa, feitos por Michel Rochefort (1959), que identificou os centros polarizadores e sua área de influência, a partir dos fluxos, ou seja, mensuravam a capacidade de atração dessas cidades em relação ao seu entorno, notadamente nas demandas por bens e serviços.

De lá para cá muito já se discutiu sobre a temática e estudos diversos foram produzidos, sempre alicerçados na rede urbana, que hierarquiza as cidades, segundo porte e funções. Institucionalmente, destacam-se alguns estudos dos

anos 1980, produzidos pela então Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), na perspectiva dos subsistemas urbano-regionais de Feira de Santana, Ilhéus-Itabuna, Aracaju, Crato-Juazeiro do Norte e Teresina, coordenados por Bandeira et. al (1985) e Filizola (1985). Estudos estes que ficaram esquecidos e pouco são mencionados nos estudos da rede urbana, apesar de sua relevância metodológica, considerando que todas as demais análises que vieram depois, partiram do modelo teórico das Localidades Centrais, de Christaller, que assim como Rochefort medem a atração dos centros urbanos na oferta de bens e serviços.

A retomada da pesquisa da rede urbana pelo IBGE, resultou no estudo de *Regiões de Influência das Cidades*, em 1987. Como fora mencionado, esse estudo tomou como base conceitual a teoria das localidades centrais. A rede urbana brasileira, a hierarquia dos centros urbanos e suas áreas de influência foram novamente investigadas pelo IBGE em 1993, com uma focalização na organização de um espaço a partir de fluxos, ressaltando os seus diferentes níveis, intensidades e sentidos, evidenciando redes desiguais e simultâneas.

Em 2007, o estudo das *Regiões de Influência das Cidades* (REGIC) retomou a concepção dos primeiros estudos das regiões funcionais urbanas, de 1972. Nesse contexto, o IBGE privilegiou a gestão do território, considerando que algumas cidades reúnem elementos decisórios (órgãos públicos e empresas) e, portanto, são consideradas os “nós” da rede, primazia complementada pela oferta de bens e serviços, observando-se o efeito polarizador desses centros em relação ao seu entorno, e sua inserção na rede nacional.

Em 2020, o IBGE lançou os estudos para a REGIC realizados em 2018, que deram continuidade à análise da rede de cidades brasileira, em uma perspectiva espacial reticular, conformando um conjunto de unidades urbanas que realizam ligações entre si.

Em 2001, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) elaborou o estudo da Rede Urbana do Brasil, que varreu o território nacional, aprofundou a reflexão sobre as funções das cidades, avançou em um debate que qualificou o fenômeno urbano como estruturador do território, mas não teve atualização, desde seu lançamento. (IPEA, 2001)

Outro importante estudo foi o *Planejamento Territorial dos Investimentos* elaborado pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, já no século XX, que elencou centros urbanos, denominados de Macropolos, os quais deveriam ser consolidados ou dinamizados, como motores do desenvolvimento nacional. (BRASIL, 2008)

Além dos estudos já mencionados, é relevante destacar que a então Secretaria de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional, também produziu documentos de referência que contribuíram para definir as cidades intermediadoras como foco de investimentos públicos e privados. Cabe destacar os estudos com financiamento do Projeto Diálogos Setoriais, em parceria com a União Europeia, que resultou em um relatório: *O papel das cidades médias para o Desenvolvimento Regional* (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2014); além de outro trabalho elaborado no âmbito de um Projeto de Cooperação Técnica com o IICA, que inventariou infraestrutura e alguns serviços nas cidades médias brasileiras.

Cabe destacar ainda, o trabalho desenvolvido pela UCLG – *United Cities and Local Governments: Documento Marco de CGLU para Ciudades Intermedias – Planificación y gestión del desarrollo urbano sostenible de las Ciudades Intermedias*, coordenado por Torné e Duque (2015).

Portanto, há um considerável acervo no âmbito do governo federal tratando de rede urbana, centralidades e possibilidades para acionar essa estrutura reticular nas políticas públicas, em estudos que tratam do porte populacional das cidades, mas, sobretudo, as incursões que se detém nas funções, ou seja, uma perspectiva relacional de vazio assistencial ou institucional, que acaba por conferir relevância a determinados centros urbanos, mesmo que tais cidades ainda possuam deficiências estruturais.

### **Cidades Intermediadoras: a procura de uma escala para um programa governamental**

Os estudos iniciais em busca de classificação do que seriam cidades médias brasileiras, datam dos anos 1970, muitos deles centrados no porte populacional e ainda com uma visão limitada de que essas cidades ocupariam uma posição

intermediária entre as grandes cidades e as pequenas localidades, fato que pode ser creditado à rede urbana ainda pouco complexa.

Em anos mais recentes, em face da complexificação da rede de cidades e de novas tendências, os estudiosos do tema passam a refletir sobre novas bases. Para pensar o papel dos centros urbanos médios, uma boa indagação foi feita por Sposito, ao questionar: “[...] será que essas duas expressões (pequena/média) são boas para designar um tipo, um padrão, um conjunto de cidades que desempenham vários e diferentes papéis numa divisão de trabalho que se estabelece?” (2009, p. 13-14). Isso permite não só entender que o quadro conceitual que baliza a classificação das cidades médias é muito dinâmico.

A indagação de Sposito provoca, também, uma reflexão sobre o largo espectro do que seriam as cidades médias na perspectiva das políticas públicas do Estado brasileiro, a se iniciar pelos estudos elaborados pela Sudene nos anos 1970, além de outros em períodos mais recentes.

No meio acadêmico o tema mostra-se tão fértil que existe a Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe), dedicada aos estudos desses centros urbanos, em distintas dimensões, que apresenta um considerável acúmulo. Esse acervo se mostra fundamental para que possamos demarcar o papel das cidades intermediadoras, como um dos objetivos da PNDR, na constituição de uma rede policêntrica.

Por fim, essa visão se cristaliza com a análise feita por Santos sobre as cidades e sua inserção na rede urbana, ao destacar: “Cada uma dessas cidades representa um elemento ao mesmo tempo ativo e passivo (...) e sua importância é sempre relativa e contingente, sendo tanto maior quantos elementos dinâmicos sejam mais bem representados” (1991, p. 81).

Já vimos que o conceito de cidade média ou intermediária, transita entre porte populacional e função regional. Apesar de entender que ambas corroboram com o entendimento da PNDR é necessário diferenciar o termo para efeito da política, de forma que se assegure uma terminologia, associada aos princípios da dinamização produtiva e da oferta de serviços públicos, ou seja, adota a perspectiva relacional do centro com seu entorno, o que leva o MIDR a forjar o termo **Cidade Intermediadora**.

Adicionalmente, é importante que a terminologia adotada não se confunda com o amplo debate teórico e crie uma identidade, sem menosprezar o acúmulo existente, que possibilite demarcar a atuação da PNDR em determinados centros urbanos, a partir de estratégias dessas políticas.

Em face de sua atuação nacional e em diferentes contextos se verifica que o porte populacional não se mostra suficiente para desenhar uma estratégia aderente a PNDR, que procura compreender o território nacional na perspectiva da diversidade e complexidade. Igualmente, as funções, se enfeixadas em um pacote de serviços e bens, não se mostram adequadas, pois tantos os bens como os serviços também variam.

Cumpre, no entanto, destacar que o conceito adotado de **Cidade Intermmediadora** entende esses centros urbanos não a partir de porte populacional, mas de funções relevantes que cumpre, ou poderiam cumprir, para o desenvolvimento das regiões. Portanto, são cidades que atuam como intermediadoras de bens e serviços nas suas hinterlândias, desempenhando um importante papel de atenuar a pressão sobre as metrópoles e estão mais acessíveis a um conjunto de outros centros menores. Da mesma forma, são cidades, que se integram a rede urbana regional e/ou nacional, cumprindo funções específicas, mas também servindo de intermediárias para sua hinterlândia.

Dessa feita, optou-se para esta primeira identificação, pelos polos das Regiões Geográficas Imediatas, que organizam o território, articulando as regiões geográficas imediatas por um polo de hierarquia superior, dado pelos fluxos privados e públicos e pela existência de funções urbanas mais complexas que atendam a outras regiões de menor complexidade, as Regiões Geográficas Imediatas de seu entorno. Esta metodologia a identifica de centros de diversas hierarquias que exercem no território o papel de nodais entre as unidades da federação e a dinâmica regional de seu entorno.

De forma geral, há um acúmulo no sentido de entender as cidades, de diferentes portes, no contexto da rede e de suas funções, que foram se complexificando e aperfeiçoando à medida que o território brasileiro se viu tomado por novas dinâmicas.

Portanto, o posicionamento trazido nesse breve texto, será da cidade inserida na rede urbana e sempre compreendendo-a como parte de uma complexa estrutura territorial, que não lhe confere uma posição definitiva nesse tecido. Ou seja, uma classificação que atribua o adjetivo de grande, média ou pequena, foi e continua sendo um enorme desafio, pois há sempre que se considerar a estrutura territorial e as cidades, como um ecossistema que sustenta a vida econômica e social do país. Mas a posição do MIDR ao adotar a nomenclatura **Cidade Intermediadora**, se dá com base em funções e em uma perspectiva relacional, como já fora informado anteriormente.

## **O Programa Cidades Intermediadoras no contexto da PNDR**

Historicamente, se discute como o processo de desenvolvimento do país deve procurar desconcentrar-se e se interiorizar, uma opinião abalizada por estudiosos e políticas, em momentos distintos da história do Brasil. (CANO, 2007; SIMÕES, AMARAL, 2011)

Desde o processo conferencial ocorrido nos anos 2012 e 2013, atores governamentais e da sociedade civil assinalaram que a estratégia de desenvolvimento regional para o país deveria passar pela definição de novas centralidades, (IPEA, s/d).

A PNDR, em sua essência, é uma política articuladora das políticas públicas necessárias à promoção do desenvolvimento regional. De uma maneira geral, propõe uma sistemática de planejamento integrado e de implementação articulada da ação pública no território, tanto do ponto de vista setorial quanto federativo.

Dentre seus quatro objetivos específicos está: **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**. Portanto, há uma compreensão que a rede de cidades reflete o nível de integração dos sistemas produtivo, financeiro e sociocultural, influenciando a forma como esses sistemas configuram-se por meio do papel das cidades enquanto polos organizadores de processos econômicos e sociais, e como lócus de tomada de decisão (ALVES e ROCHA NETO, 2014).

Embora na versão de 2019 a PNDR já incorporasse tal objetivo, somente em 2024 houve decisão da alta gestão para avançar na formulação de programas que sistematizassem instrumentos e estratégias que se encontravam desarticulados. Atualmente processos que envolvam novas políticas públicas e programas passam necessariamente pela observação da Avaliação de Políticas Públicas Guia Prático de Análise Ex-Ante (BRASIL, 2018), que estabelece um roteiro nos processos de formulação<sup>12</sup>.

O primeiro passo foi a definição do problema, o que se tornou um enorme desafio para a equipe técnica, em função da complexidade das feições que moldas as desigualdades regionais no país, inviabilizando a declaração do problema em um único enunciado, havendo a necessidade de ampliar a perspectiva e desdobrar em três problemas: a) Oferta de serviços públicos deficitária: evidenciando a distribuição desigual dos serviços públicos e, portanto, de condições de cidadania plena no território brasileiro, que necessitam se deslocar para outros centros em busca do atendimento de suas necessidades; b) Baixa integração produtiva, com centros urbanos de portes distintos, marcados pela incipiente de suas economias e pela informalidade das relações de trabalho, inibindo a atração de investimentos; e c) Urbanização precarizada, marcada pelo improviso da infraestrutura urbana e do suporte ao desenvolvimento produtivo, agravada pela baixa capacidade fiscal/financeira, com forte dependência de recursos da União. (ENAP, 2024)

O quadro anterior contribui para explicitar a dupla função do PCI, qual seja, interiorizar e desconcentrar o desenvolvimento, redistribuindo oportunidades pelo território nacional. Assim, se fez necessário pensar como tais problemas poderiam se traduzir nos objetivos do Programa que estabeleceu: “[...] ampliar o acesso a oportunidades de trabalho e renda, a infraestruturas econômica e urbana, e a bens e serviços públicos, da população residente nos territórios [que encontram-se nos estratos inferiores da tipologia da PNDR], por meio da articulação de políticas setoriais federais e da articulação entre ações da União e dos demais entes federativos.”, como seu objetivo principal. (MIDR, 2024)

---

<sup>12</sup> O suporte metodológico para a fase inicial do PCI resultou da celebração de Termo de Execução Descentralizada com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que acompanhou a equipe técnica do MIDR e suas vinculadas na proposição dos elementos estruturantes do Programa.

Já os oito objetivos específicos do Programa, dialogam com os Eixos Estratégicos da PNDR, e alguns deles estabelecem pontes com outros programas da SDR, a exemplo do objetivo que trata do fortalecimento de capacidades governativas dos entes subnacionais, que tem no Programa da Capacidades para a Integração e Desenvolvimento Regional (PCDR) o suporte institucional e legal (MIDR, 2023a), bem como o objetivo que trata de planejamento territorial orientado a resiliência territorial, um dos princípios adotados pela Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) que encontra-se em fase de formulação. Ainda merecem destaque os objetivos que tratam de desenvolvimento produtivo e infraestrutura econômica que são suportados nas Estratégias Rotas de Integração Nacional (MIDR, 2023b), e na Estratégia de Bioeconomia do MIDR – BIOREGIO (MIDR, 2023c), além do Programa Calha Norte, que atua predominantemente na Amazônia Legal.

A articulação assinalada no objetivo geral do PCI, se traduz na governança da PNDR, cuja arena decisória encontra-se no Comitê Executivo da PNDR, instituído pelo Decreto 11.962, de 2024, que reúne vinte e quatro pastas ministeriais, quatro consórcios de governadores e as três superintendências de desenvolvimento regional, vinculadas ao MIDR (Sudene, Sudam e Sudeco), que podem, a partir da orientação territorial, promover convergência de ações e evidenciar sinergias para superação dos quadros de maior vulnerabilidade nas Regiões Imediatas definidas na primeira fase do Programa.

A escolha (ou eleição) das Regiões Imediatas para primeira fase do PCI orientou-se por uma metodologia que parte do universo total de RI no Brasil, segundo a classificação do IBGE, totalizando 510, que também coincide com a escala da PNDR para estabelecer sua tipologia.

O critério inicial de corte foi categoria da Alta Renda na PNDR, ou seja, todas as Regiões Imediatas, em todas as unidades da federação que se enquadrasssem nesse estrato foram retiradas, passou-se a segunda fase, quando se priorizou aquelas Regiões Imediatas que constassem nos Planos Regionais de Desenvolvimento<sup>13</sup>, como cidades estruturantes das estratégias territoriais, e

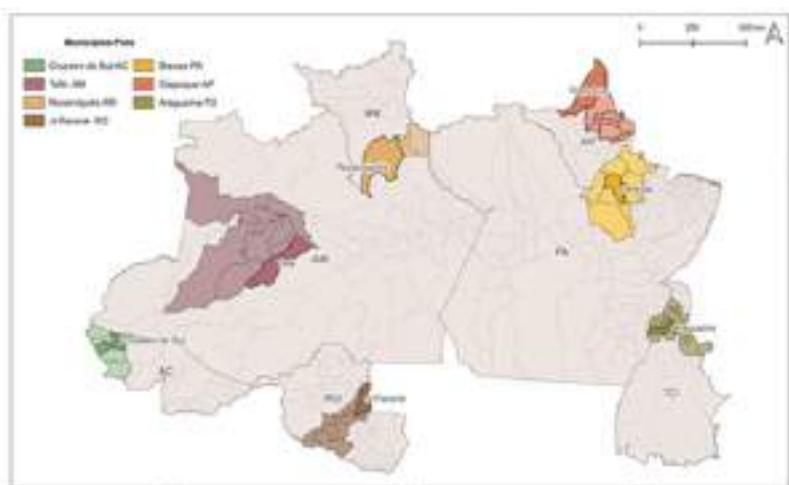
---

<sup>13</sup> Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), elaborado pela Sudam, Plano regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), elaborado pela Sudene, e Plano regional de Desenvolvimento do Centro-oeste (PRDCO), elaborado pela Sudeco.

no caso do Sul, as Regiões Imediatas que estivessem nas áreas prioritárias da PNDR, a exemplo da Faixa de Fronteira. Para o Sudeste, nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo foram contemplados municípios pertencentes a área de incidência da Sudene; já para os estados do Rio de Janeiro e São Paulo, foi considerada a tipologia da PNDR, a localização da RI nos estratos mais baixos da tipologia, foi o elemento definidor.

A seguir, são apresentados os mapas, na escala macrorregional, com a localização dos 258 municípios que compõem os agrupamentos das Regiões Imediatas eleitas na Fase I do Programa (Figuras 1 a 5).

**Figura 1.** Cidades Intermediadoras da Região Norte



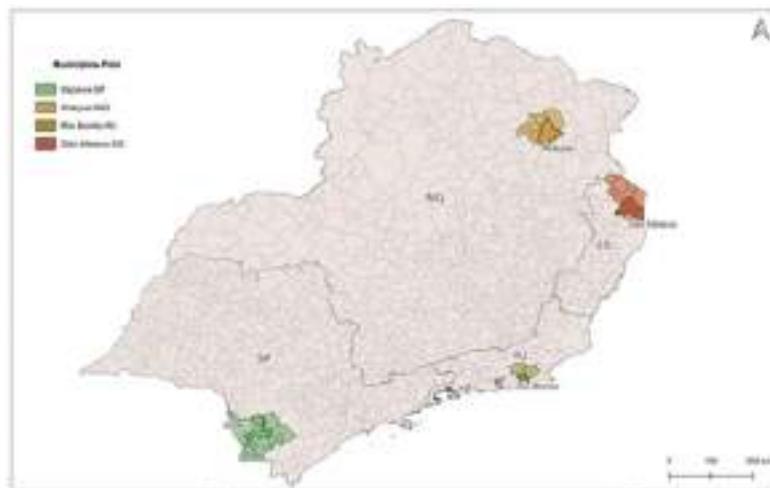
Fonte: elaboração própria

**Figura 2.** Cidades Intermediadoras da Região Nordeste



Fonte: elaboração própria

**Figura 3.** Cidades Intermediadoras da Região Sudeste

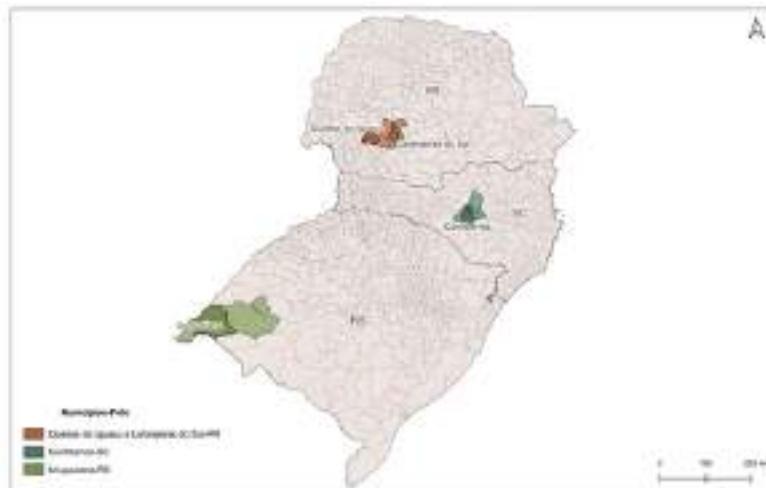


Fonte: elaboração própria

Nos aspectos do financiamento, embora consignado os mesmos instrumentos da PNDR, a exemplo do Orçamento da União e dos Fundos Constitucionais, o PCI alberga fontes diversas e modelos inovadores, tais como Parcerias Público-Privadas, Concessões Públicas, Fundos de investimentos internacionais, Fundos setoriais, Debêntures de infraestrutura. Ressalte-se que essa diversidade de instrumentos de financiamento está assinalada em um dos objetivos específicos do programa, que compreende a heterogeneidade encontrada nas gestões locais, quando se trata de internalizar inovações e de capacidade para acesso a recursos onerosos, ou mesmo de agências multilaterais. Um primeiro resultado na seara do financiamento foi a edição da Portaria n. 3.646, de 29 de outubro de 2024, que estabeleceu condições diferenciadas para aplicação dos Fundos Constitucionais (Nordeste, Amazônia e Centro-oeste) nos municípios eleitos na primeira fase do PCI.

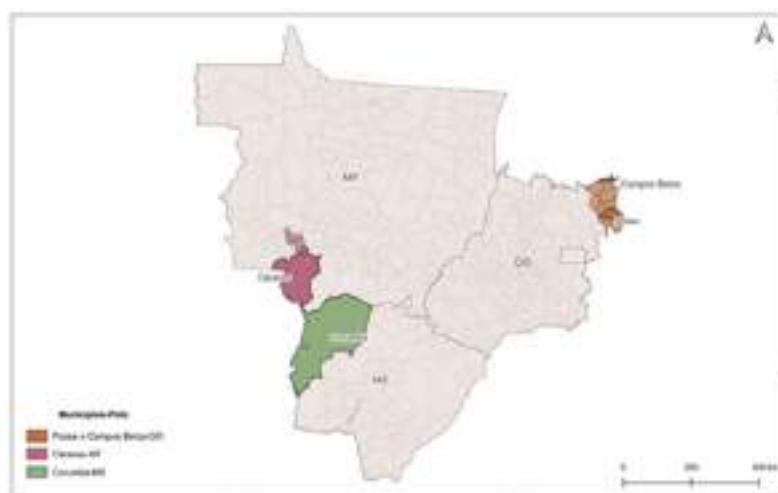
Essa estrutura de governança mostra-se aderente com o modelo de implementação do programa, em camadas associadas a governabilidade na mobilização de recursos e, portanto, da apresentação de resultados. Dessa forma o PCI parte da camada SDR, segue para uma camada Sistema MIDR, após vem uma camada de governança da PNDR, seguida por um estrato governo federal, que abriga unidades que não integram a governança da PNDR, na sequência estão as camadas das estatais e órgãos paraestatais.

**Figura 4.** Cidades Intermediadoras da Região Sul



Fonte: elaboração própria

**Figura 5.** Cidades Intermediadoras da Região Centro-Oeste



Fonte: elaboração própria

Para além da governança já mencionada, a arquitetura institucional do PCI, estabelece elos com as municipalidades, sinalizando para um arranjo que une o sub-regional e o local, compreendendo que o diálogo entre as duas escalas viabiliza as estratégias e objetivos do programa, considerando que na escala sub-regional a somatória de problemas, demonstrado por indicadores, podem revelar uma questão estrutural, resultante do modelo de desenvolvimento, por outro lado, as soluções, mesmo que busquem transformações, devem ser objeto de escuta da sociedade civil e dos agentes políticos locais, fortalecendo



a cooperação federativa e o instituto da participação social. Adicionalmente, a formalização de alguns instrumentos de parceria, notadamente, para melhoria de serviços e infraestrutura se dão com os municípios, mesmo quando envolvem projetos complementares.

Cabe aqui fazer uma parêntese quanto a participação dos governos estaduais, que não são nominados diretamente, mas que possuem enorme importância quando se engajam no Programa, considerando que a agenda de convergências ganha maior sinergia quando o planejamento e orçamento do estados se aproxima das áreas eleitas.

Para alcançar os objetivos do Programa, e orientar as ações do conjunto de órgãos federais que integram o CE, foi pensada, e formalizada na Resolução, a institucionalização das Agendas Bienais de Ação Integrada, que serão instrumentos de planejamento para ciclos curtos e médios, que devem recepcionar objetos financeiráveis dos diversos programas que dialogam com os objetivos do PCI e estão sob mandato dos membros do CE. Adicionalmente, esses instrumentos de planejamento territorial devem dialogar com os Planos Plurianuais dos municípios que estão em fase de elaboração e aprovação para o próximo ciclo de 2026 a 2029.

O processo de formalização do Programa passou pela validação do Comitê Executivo, que apreciou sua estrutura e, aprovou a resolução que o instituiu, assinada pelo Ministro de Estado da Integração e Desenvolvimento Regional, Waldez Góes, em setembro de 2024.

Após a oficialização do Programa, a fase de implementação se iniciou, com estratégias de mobilização das municipalidades eleitas na Fase I, com chamamentos para apresentação da estrutura programática e, ao mesmo tempo, com solicitações a esses municípios para indicação de projetos, na escala sub-regional, que tenham possibilidade de financiamento com o Orçamento Geral da União, para o ano de 2026.

Essas prefeituras também foram mobilizadas para apresentação de alguns projetos inovadores da SDR, a destacar a pavimentação de baixo custo, bem como a elas foi informado outras iniciativas, como o Inova e o Mercado do Povo, todos lançados no segundo semestres de 2025.

Essa fase procura estreitar relações entre o MIDR e as gestões locais, com a finalidade de abrir caminho para outras iniciativas de planejamento integrado, de curto e médio prazos, com a estruturação da Agendas Binais de Ação Integrada. Uma das estratégias para facilitar esse diálogo, foi a aprovação de um Grupo de Trabalho, no âmbito do Comitê Executivo/PNDR, que inclui as entidades municipalistas nacionais – Associação Brasileira de Municípios (ABM), Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e Frente Nacional de Perfeitas e Prefeitos (FNP).

## **Considerações finais**

Estruturar um Programa requer uma combinação de habilidades técnicas e políticas, e o presente artigo incorpora essas dimensões, ao apresentar as etapas da formulação do Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional. O PCI não atende simplesmente a um dos objetivos da PNDR, ao fazer uma análise mais detalhada de suas intenções, ele se coloca como um elemento fundamental para reposicionar territorialmente o processo de desenvolvimento do país.

O Programa procurou estabelecer coerência com as diretrizes da PNDR, seja na orientação espacial que priorizou as áreas localizadas nos estratos inferiores da tipologia e, portanto, onde estão os contingentes populacionais mais vulnerabilizados, pela ausência de oportunidades de emprego e renda, mas também por vazios institucionais e assistenciais, o que expressa a desigualdade regional no seu mais alto grau.

Adicionalmente, o reconhecimento do caráter complexo e, portanto, transversal da desigualdade também se expressou nos seus objetivos, que convocam diversos mandatos e parceiros institucionais para colaborar com a transformação das realidades encontradas, reforçando a relevância da governança efetiva para a solução desses problemas complexos, formalizada pela atuação integrada do Comitê Executivo da PNDR. Ao mesmo tempo, esse também se mostra como um desafio, no sentido, de sensibilizar outras pastas ministeriais quanto a necessidade de uma ação convergente para os territórios priorizados pelo PCI, uma vez que essas unidades de governo possuem agendas orientadas por seus mandatos.

Essa complexidade também se observa pelo quadro assimétrico das municipalidades que foram eleitas, as quais apresentam diferenciações de porte populacional, estruturas socioeconômicas, mas, sobretudo, de capacidades estatais, ratificando um cenário já discutido no meio acadêmico e sentido nas políticas que operam federativamente. Essa heterogeneidade foi um indicativo para o PCI propor distintas fontes de financiamento, uma vez que nem todos os municípios atendem a requisitos técnicos e critérios de acesso a recursos no sistema de fomento.

Por fim, ainda em relação a essa diversidade, os instrumentos de planejamento da Programa, como as Agendas Bienais de Ação Integrada (ABAI's) se constituem em desafios, tanto na mobilização das municipalidades, adotando a perspectiva de cooperação, mas também na implementação das iniciativas consignadas nesses instrumentos de planejamento, considerando o quadro fiscal do país, que pode impactar na consecução das políticas e programas federais.

## **Referências**

ALVES, A. M.; ROCHA NETO; J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. Revista Política e Planejamento Regional, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.

BRASIL. Decreto n. 11.962, de 22 de março de 2024. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

BRASIL. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. v. 1. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018.

BRASIL. Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volumes I, II, III, IV, V, VI e VII, Brasília: MP, 2008

BRITO, V. C; MATTEDEI, M. A.; DOS SANTOS, G. F. O uso de múltiplas escalas geográficas no planejamento do desenvolvimento regional. Revista Política e Planejamento Regional. v. 4, n. 1, p. 1-30, 2017.

CANO, W. Desconcentração regional produtiva no Brasil: 1970-2005. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

DINIZ, J. A. F. O subsistema urbano regional de Aracaju. Recife: SUDENE, 1987.

DINIZ, J. A. F. O subsistema urbano regional de Crato-Juazeiro do Norte. Recife: SUDENE, 1989.

ENAP. Relatório final assessoria para avaliação de políticas públicas: análise ex ante - Programa Cidades Intermediadoras - Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial/Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Brasília: Enap, 2024. (mimeo)

IBGE. Regiões de Influência das Cidades 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IBGE. Regiões de Influência das Cidades. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

IBGE. Regiões de influência das cidades 1993. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

IBGE. Regiões de influência das cidades. Rio de Janeiro: IBGE, 1987.

IBGE. Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas. Rio de Janeiro: IBGE, 1972.

IBGE. Divisão do Brasil em microrregiões homogêneas, 1968. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

IBGE Esboço preliminar da divisão do Brasil em espaços homogêneos e espaços polarizados. IBGE, Conselho Nacional de Geografia, Divisão de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 1967.

IPEA. Conferência Nacional de Desenvolvimento. Disponível em:  
<https://www.ipea.gov.br/code/>

IPEA. Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configuração atual e tendências da rede urbana no Brasil. Brasília: Ipea; IBGE; Nesur/Unicamp, 6 v. 2001.

LOBATO CORRÊA, R. Rede urbana: reflexões, hipóteses e questionamentos sobre um tema negligenciado. Revista Cidades. v. 1, n. 1, p. 65–78, 2021.

MELO E SILVA, S. C. B.; NENTWIG SILVA, B. C.; LEÃO, S. O. O Subsistema urbano-regional de Feira de Santana. Recife: SUDENE, 1985.

MELO E SILVA, S. C. B.; NENTWIG SILVA, B. C.; LEÃO, S. O. O subsistema urbano-regional de Ilhéus-Itabuna. Recife: SUDENE, 1987.

MIDR. Portaria n. 3.646, de 29 de outubro de 2024. Altera a Portaria n. 2.252, de 4 de julho de 2023, que estabelece as diretrizes e orientações gerais para a aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento e dos Fundos de Desenvolvimento Regional para os exercícios de 2024 a 2027, bem como para integração com a política de Incentivos Fiscais.

MIDR. Resolução Comitê Executivo/MIDR nº 4, de 19 de setembro de 2024. Institui o Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional, no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

MIDR. Portaria 1.642, de 09 de maio de 2023. Institui o Programa de Desenvolvimento das Capacidades para Integração e Desenvolvimento Regional (PCDR) no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).

MIDR. Portaria nº 2.737, de 23 de agosto de 2023. Estabelece as Rotas de Integração Nacional como estratégia de desenvolvimento regional sustentável e inclusão produtiva da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).

MIDR. Portaria nº 3.717, de 30 de novembro de 2023. Estabelece a Estratégia Nacional de Bioeconomia e Desenvolvimento Regional Sustentável do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. O papel das cidades médias para o Desenvolvimento Regional. Brasília: DGRegio/MI, 2014 (mimeo).

ROCHEFORT M. Determination des types de villes d'un réseau urbain – méthode d'analyse de la population active. In: UGI (Union Géographique Internationale) Les comptes rendus du XVIII ème Congrès International de Géographie. Rio de Janeiro: UGI, Comité du Brésil, 1959.

SANTOS, M. O trabalho do geógrafo no terceiro mundo. São Paulo: Hucitec, 1991.

SILVA, M. Tentativa de classificação das cidades brasileiras. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 1946.

SIMÕES, R., AMARAL, P. Interiorização e novas centralidades urbanas: uma visão prospectiva para o Brasil. Revista Economia. v.12, n.3, p.553-579, 2011.

SPOSITO, M. E. Para pensar as pequenas e médias cidades brasileiras. Belém: FASE/ICSA/UFPA, 2009.

STOFFEL, J., RAMBO, A. G.; FREITAS, T. D. Escalas do desenvolvimento: análises a partir da PNDR e da Política Territorial no Brasil. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. v. 15, n. 7, p. 85-98, 2019.

TORNÉ, J. M. L.; DUQUE, S. H. Documento Marco de CGLU para Ciudades Intermedias. Noruega: Grupo de trabajo de ciudades intermedias. 2015.

# Painel de dados municipais: suporte ao financiamento público e desenvolvimento regional

Jevuks Matheus de Araújo<sup>1</sup>

Wallace Patrick Santos de Faria Souza<sup>2</sup>

Pedro Jorge Holanda Alves<sup>3</sup>

Hyolitta Adrielle Costa de Araújo<sup>4</sup>

Pierre Hítnalo Nascimento Silva<sup>5</sup>

## Sinopse Executiva

Este Boletim apresenta os resultados da pesquisa sobre a elaboração do **Índice Brasileiro de Competitividade Regional Municipal (IBrCRM)**, uma ferramenta desenvolvida para orientar a alocação de investimentos em municípios brasileiros. O índice visa subsidiar o financiamento público para o desenvolvimento regional, em alinhamento com os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

O IBrCRM foi concebido para ser um instrumento de comparação e avaliação da competitividade em quatro dimensões principais: **econômica, social,**

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Coordenador do Projeto e Pesquisador do Laboratório de Economia e Avaliação de Políticas Públicas (LEAP)

<sup>2</sup> Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisador do Laboratório de Economia e Avaliação de Políticas Públicas (LEAP)

<sup>3</sup> Professor Substituto do Departamento de Economia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisador do Laboratório de Economia e Avaliação de Políticas Públicas (LEAP)

<sup>4</sup> Pós-doutorando em Economia pelo Programa de Pós-graduação em Economia - PPGE/UFPB. Pesquisador do Laboratório de Economia e Avaliação de Políticas Públicas (LEAP)

<sup>5</sup> Doutoranda em Economia pelo Programa de Pós-graduação em Economia - PPGE/UFPB.



**ambiental e institucional.** Sua construção seguiu uma metodologia rigorosa, com etapas de tratamento de dados, como a normalização e imputação de valores ausentes, para garantir a solidez e a confiabilidade dos resultados. O relatório detalha a aplicação do índice na Região Nordeste, revelando uma significativa heterogeneidade entre os municípios.

Os resultados demonstram que a diversidade da região, tanto em termos de biomas quanto de perfis urbanos e rurais, exige políticas públicas adaptadas às realidades locais. A análise dos subíndices e do índice geral ressalta que, mesmo entre os municípios com melhor desempenho, ainda há espaço para melhorias em dimensões específicas. O IBrCRM se apresenta como um instrumento fundamental para direcionar recursos de forma mais eficiente, por meio de mecanismos como as emendas parlamentares, para mitigar as disparidades e impulsionar a competitividade regional.

## Metodologia

A construção do IBrCRM foi um processo realizado em 2 etapas para garantir que o índice fosse robusto e útil para formuladores de políticas.

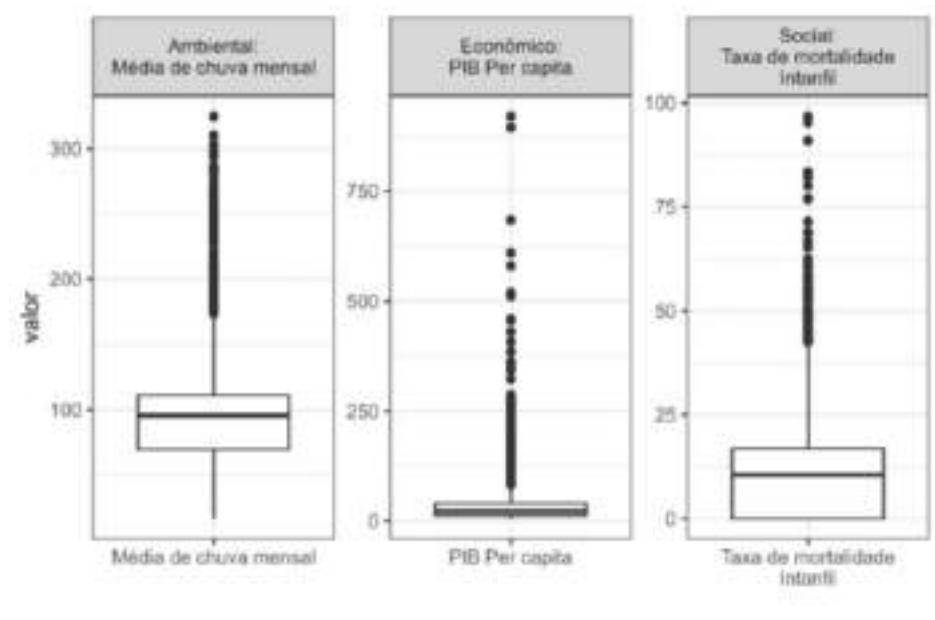
### *Etapa 1 - Pré-construção do IBrCRM: Tratamento de Dados*

O ponto de partida foi o tratamento completo da base de dados, com o objetivo de corrigir problemas como escala e valores ausentes que poderiam distorcer os resultados.

- **Imputação de dados ausentes:** Para lidar com dados faltantes, foi adotada uma abordagem de duas etapas. Primeiro, a **interpolação linear** foi usada para preencher lacunas com base em informações de anos adjacentes. Em seguida, a **imputação espacial** preencheu valores ausentes usando a média de municípios geograficamente próximos na mesma região imediata ou intermediária, partindo do princípio de que áreas vizinhas tendem a ter características semelhantes.

- **Tratamento de outliers:** Pontos de dados atípicos, ou *outliers*, foram identificados usando a análise de *boxplot*. Em vez de serem removidos, esses valores extremos foram ajustados para o limite mais próximo do intervalo aceitável do *boxplot* para preservar a integridade e a quantidade de informações, garantindo uma distribuição mais homogênea e uma análise mais confiável.

**Figura 1 - Boxplot**



Fonte: Elaboração própria

## *Etapa 2 - Construção e Definição de Pesos*

Para a construção do índice, 44 indicadores (variáveis) foram inicialmente selecionados com base em literatura especializada e índices relevantes.

- **Normalização:** As variáveis foram normalizadas para uma escala comum (entre 0 e 1) para permitir uma comparação equitativa, eliminando distorções causadas por diferentes unidades de medida e tamanhos municipais.

- **Seleção e Definição de Pesos:** A técnica de *machine learning* **Elastic Net** foi utilizada para selecionar as variáveis mais relevantes para a composição do índice, reduzindo o número de indicadores de 44 para 33. A metodologia *Elastic Net* utiliza variáveis "âncora" para cada dimensão (econômica, institucional, social e ambiental) para garantir que as variáveis selecionadas ofereçam uma visão abrangente e precisa.

$$\hat{\beta}_j^{\text{Elastic Net}} = \min_{\beta_j} \left\{ \frac{1}{2n} \sum_{i=1}^n \left( y_i - \beta_0 - \sum_{j=1}^p x_{ij} \beta_j \right)^2 + \lambda \left( \frac{1}{2} (1-\alpha) \sum_{j=1}^p \beta_j^2 + \alpha \sum_{j=1}^p |\beta_j| \right) \right\}$$

Em que:

$\alpha$  é o parâmetro de validação cruzada<sup>6</sup>;

$\lambda$  é o parâmetro de regularização definido pelo algoritmo;

$y$  representa o vetor de respostas;

$x$  a matriz com as variáveis explicativas do índice;

$\beta$  os coeficientes a serem estimados;

$n$  é o número de observações; e

$p$  o número de variáveis.

As variáveis âncora para cada dimensão foram:

- **Econômica:** PIB, massa salarial e balança comercial.
- **Institucional:** Grau de dependência, gastos municipais e percentual de gastos com salários.
- **Social:** Expectativa de vida, taxa de abandono escolar e população com acesso à água.
- **Ambiental:** Emissão de CO<sub>2</sub>, média anual de chuva e cobertura florestal.

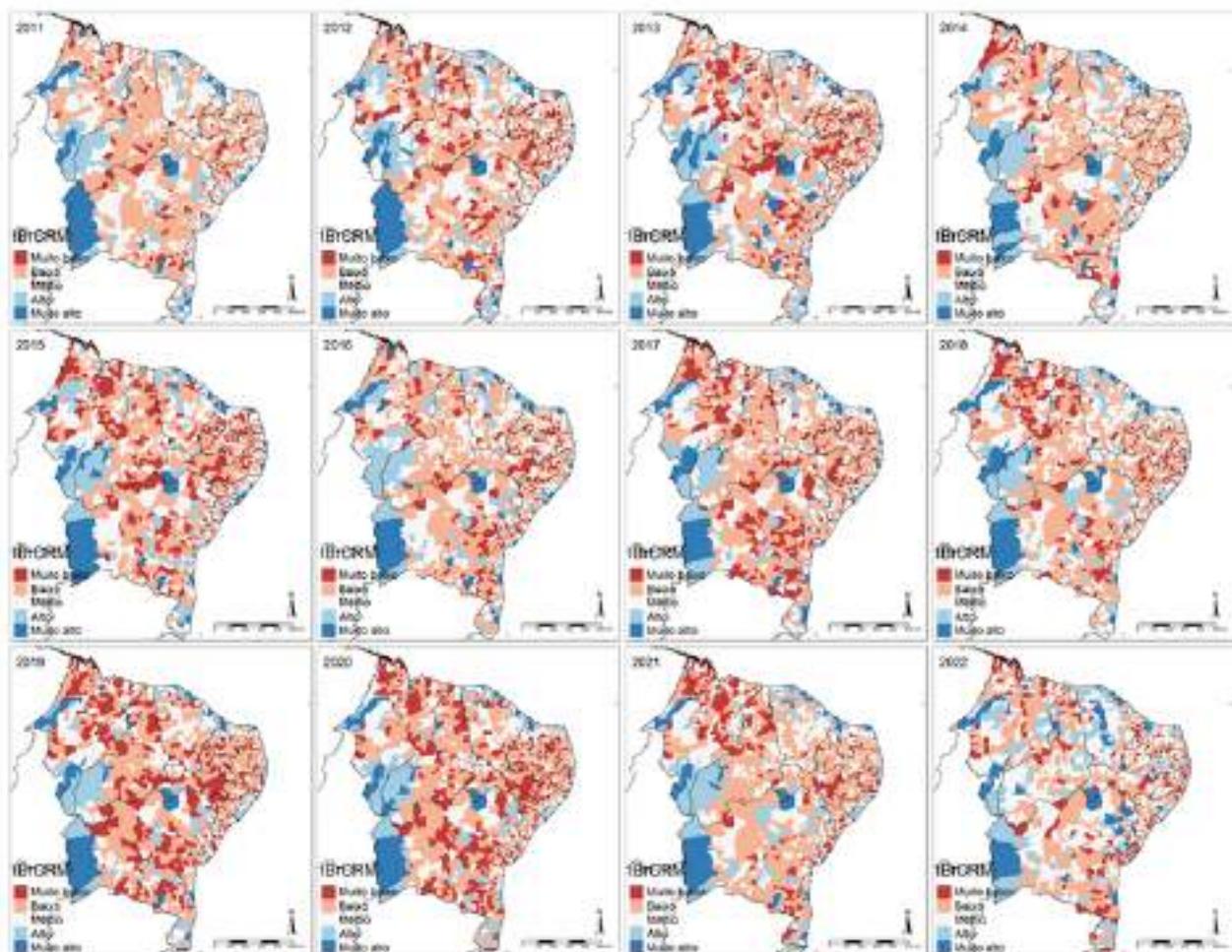
## Análise da Região Nordeste: Um Cenário de Contraste e Oportunidade

A Região Nordeste, composta por nove estados, é um mosaico de realidades socioeconômicas, com uma vasta diversidade geográfica, climática e de

<sup>6</sup> Para encontrar o melhor valor de alfa, é preciso dividir os dados em grupos de treino e validação. Em seguida, ajustar o modelo usando diferentes valores de alfa e lambda e verificar qual combinação reduz o erro médio quadrático (MSE) ao mínimo. Essa combinação que diminui o erro é a melhor para o modelo.

biomas. Essa complexidade torna a análise do IBrCRM particularmente reveladora, pois a diversidade de biomas e perfis urbanos/rurais influenciam as atividades econômicas e a competitividade dos municípios.

**Figura 2 - IBrCRM**



Fonte: Elaboração própria

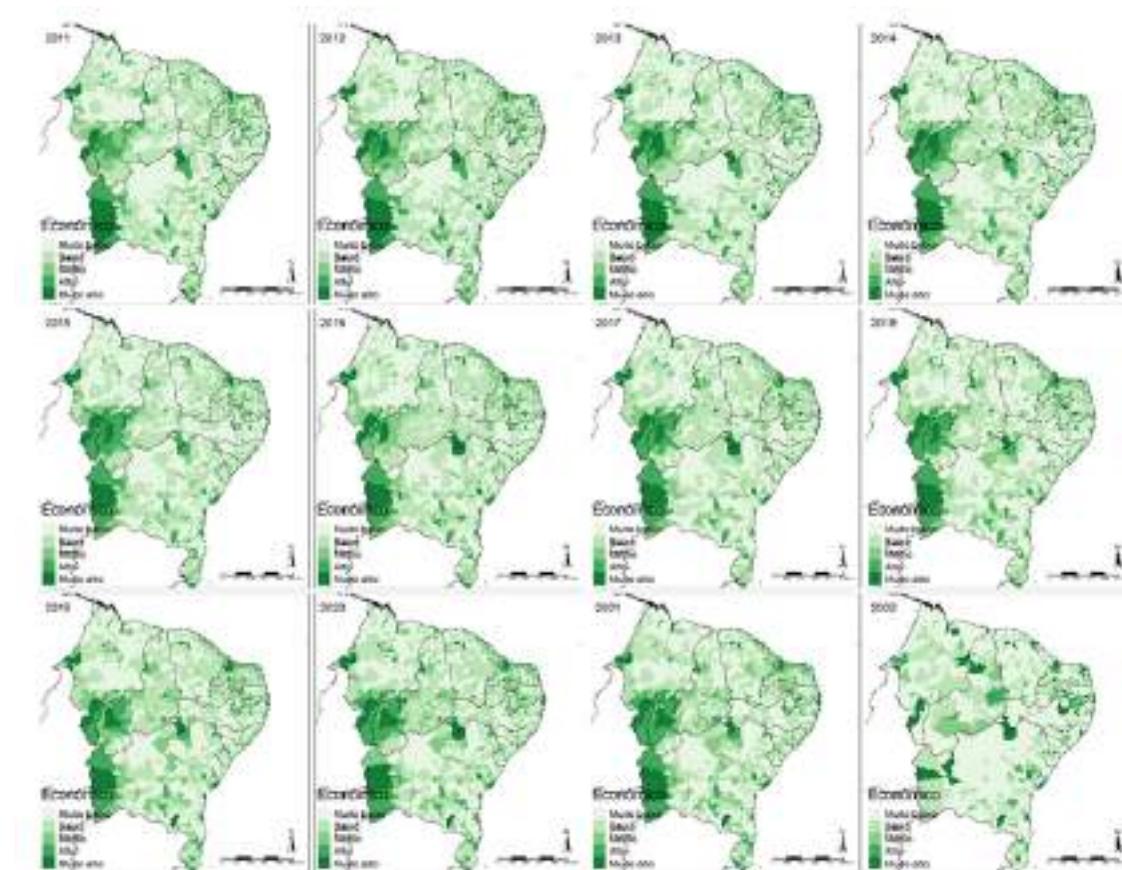
A figura 1, que ilustra o resultado do IBrCRM, demonstra visualmente a heterogeneidade da competitividade municipal no Nordeste. É possível observar que os municípios com melhor desempenho se concentram em áreas litorâneas ou em polos econômicos regionais, enquanto aqueles com competitividade mais baixa estão distribuídos pelo interior e em regiões rurais. Essa distribuição espacial reforça a tese de que o desenvolvimento não ocorre de forma uniforme, mas sim em manchas, com pontos de concentração de alta competitividade.

O mapa também evidencia as disparidades entre os estados. Por exemplo, o Ceará e o Rio Grande do Norte apresentam uma distribuição mais equitativa de municípios com competitividade "Média" e "Alta", enquanto outros estados, como o Maranhão e a Paraíba, possuem uma concentração maior de municípios nas categorias "Baixa" e "Muito Baixa". Essa visualização é crucial para que os gestores possam identificar rapidamente as regiões que mais precisam de atenção e direcionar os esforços e recursos de forma estratégica.

### *Subíndice Econômico*

A dimensão econômica do IBrCRM avalia a capacidade produtiva e a vitalidade do mercado de trabalho dos municípios. Ela reflete o padrão de vida da população em relação aos seus rendimentos.

**Figura 3 - IBrCRM: Subíndice Economia**



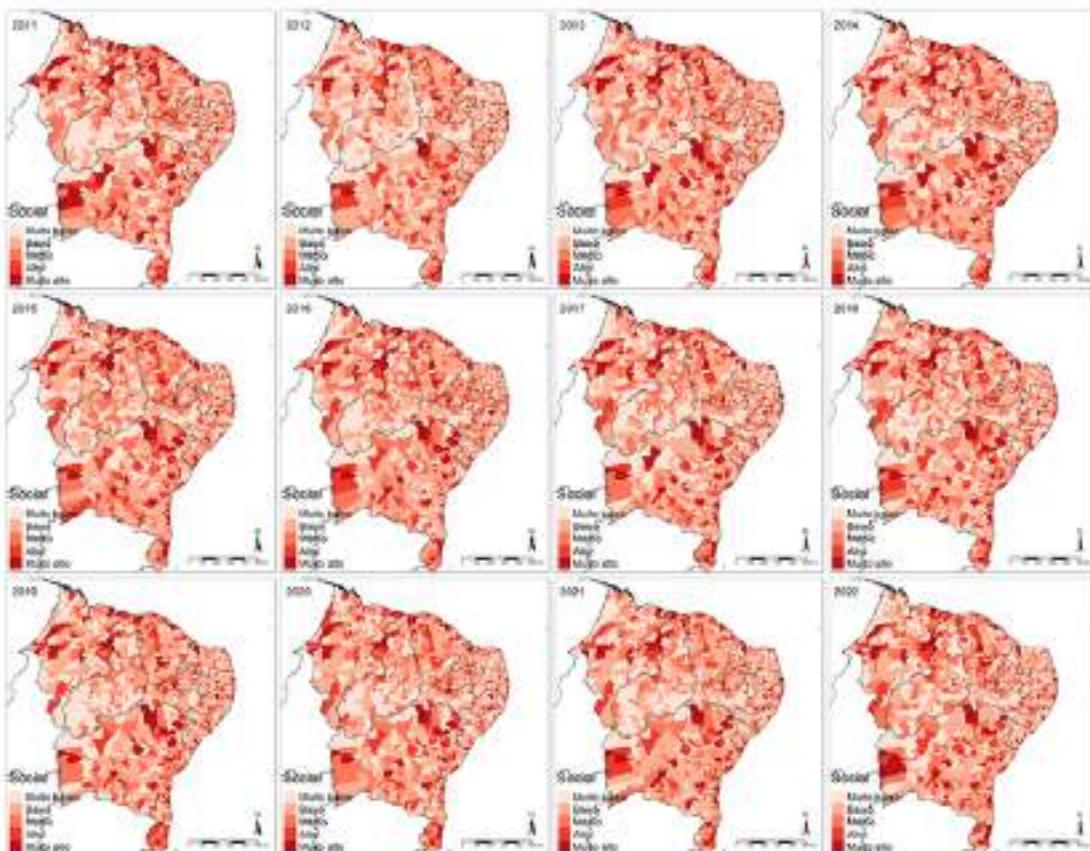
Fonte: Elaboração própria

- **Destaques de Alta Competitividade:** Municípios como Imperatriz (MA), Picos (PI), Maracanaú (CE), Mossoró (RN), Campina Grande (PB), Caruaru (PE), Barra de São Miguel (AL), Aracaju (SE) e Ilhéus (BA) apresentaram a classificação "Muito Alto".
- **Desafios Significativos:** Na outra ponta, municípios como Monção (MA), Castelo do Piauí (PI), Coreaú (CE), Lagoa de Pedras (RN), Alagoa Grande (PB), Brejo da Madre de Deus (PE), Piranhas (AL), Monte Alegre de Sergipe (SE) e Barra (BA) exibiram um desempenho "Muito Baixo".

### Subíndice Social

A dimensão social do IBrCRM captura aspectos importantes da qualidade de vida e do desenvolvimento humano nos municípios.

**Figura 4 - IBrCRM: Subíndice Social**



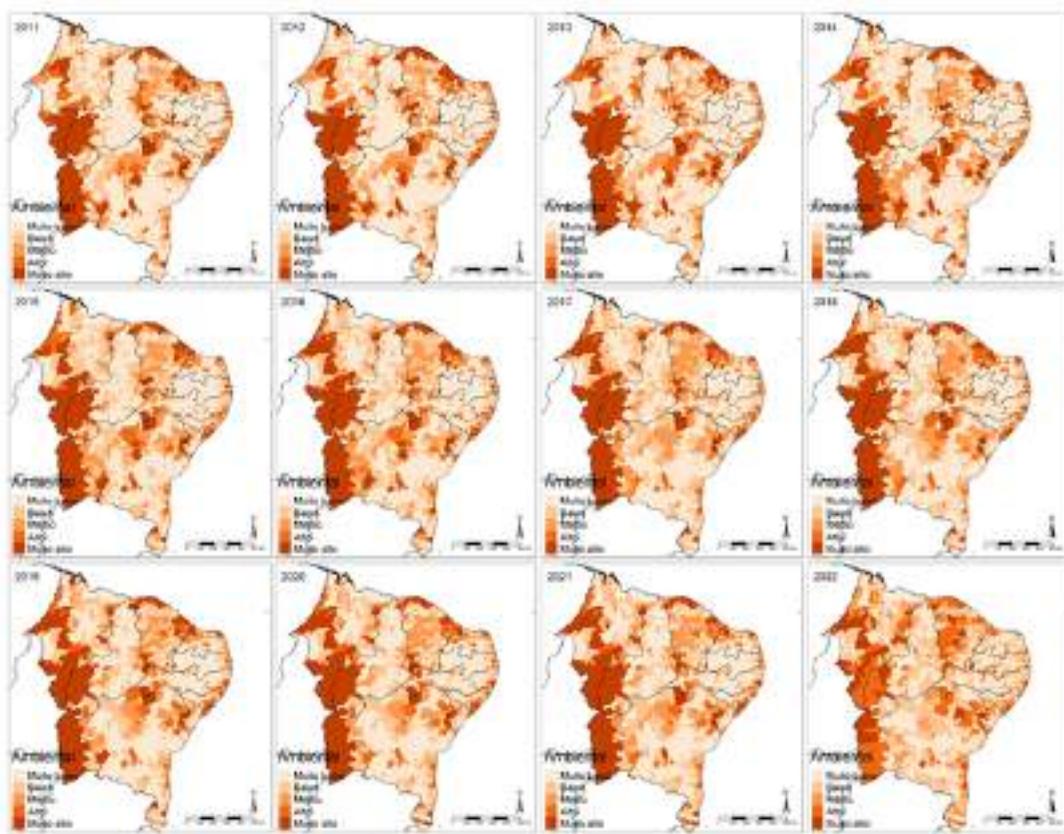
Fonte: Elaboração própria

- **Destaques de Alta Competitividade:** Cidades como Imperatriz (MA), Parnaíba (PI), Fortaleza (CE), Mossoró (RN), Bayeux (PB), Goiana (PE), Penedo (AL), Nossa Senhora do Socorro (SE) e Camaçari (BA) se destacaram com os melhores índices de competitividade social.
- **Desafios Persistentes:** Em contrapartida, municípios como Cachoeira Grande (MA), Arraial (PI), Morrinhos (CE), Lagoa de Pedras (RN), Cajazeirinhas (PB), Cachoeirinha (PE), São Miguel dos Milagres (AL), Feira Nova (SE) e Fátima (BA) enfrentam os piores resultados.

### *Subíndice Ambiental*

A dimensão ambiental do índice avalia a sustentabilidade e a preservação dos recursos naturais. O cenário em 2022 também apresenta contrastes marcantes:

**Figura 5 - IBrCRM: Subíndice Ambiental**



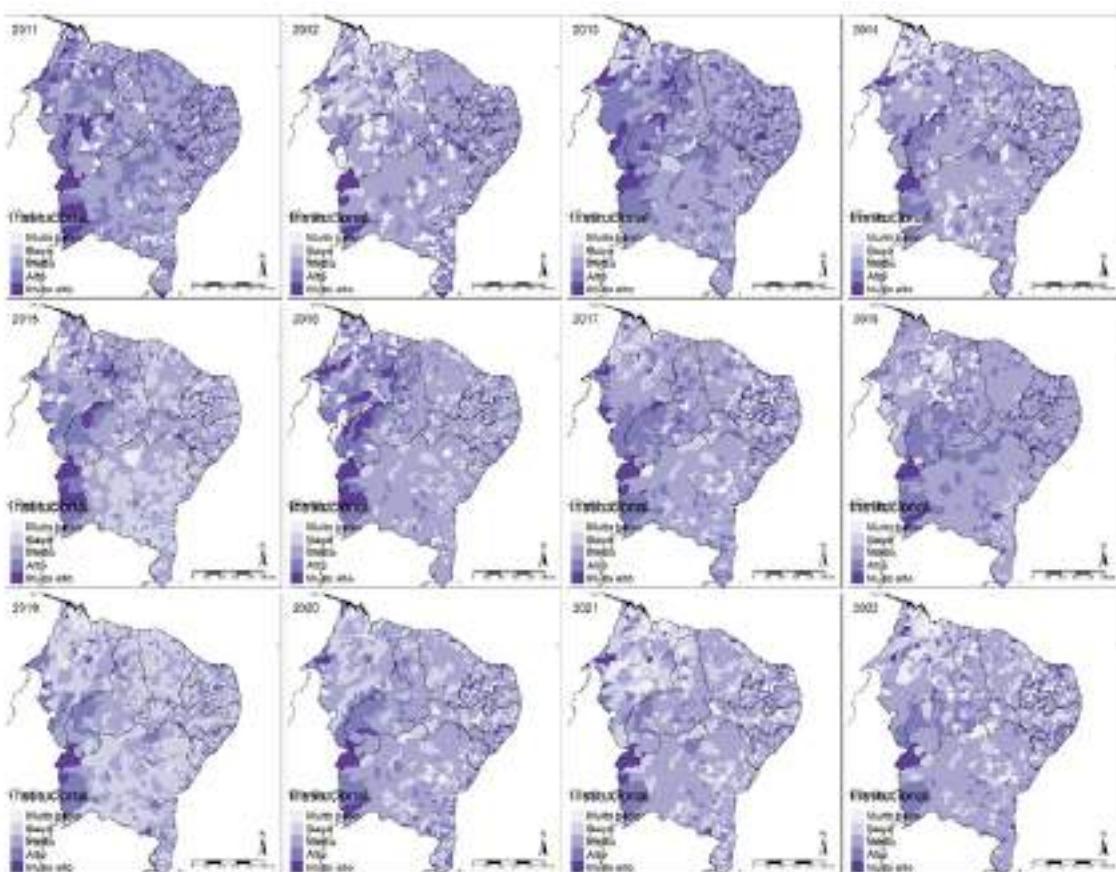
Fonte: Elaboração própria

- **Municípios com classificação "Muito Alto":** Afonso Cunha (MA), União (PI), Trairi (CE), Rio Formoso (PE), Taperoá (BA), Coruripe (AL), Simão Dias (SE), Mossoró (RN) e Marcação (PB).
- **Municípios com classificação "Muito Baixo":** São Julião (PI), Fortaleza (CE), Timbaúba dos Batistas (RN), Patos (PB), Belo Jardim (PE), Ouro Branco (AL), Castro Alves (BA), Barreirinhas (MA) e Itabaiana (SE).

### *Subíndice Institucional*

O subíndice institucional avalia a eficiência da gestão pública e a capacidade de investimento. A análise de 2022 demonstra a disparidade na governança municipal:

**Figura 5 - IBrCRM: Subíndice Ambiental**



Fonte: Elaboração própria

- **Municípios com classificação "Muito Alto":** Santo Antônio dos Lopes (MA), Sebastião Barros (PI), Aquiraz (CE), São Miguel do Gostoso (RN), Santa Luzia (PB), Cumaru (PE), Atalaia (AL), Santa Rosa de Lima (SE) e Juazeiro (BA).
- **Municípios com classificação "Muito Baixo":** Monteiropolis (AL), Pau Brasil (BA), Alcantara (MA), Barras (PI), Juazeiro Do Norte (CE), Currais Novos (RN), Sousa (PB), Santa Cruz Do Capibaribe (PE) e Lagarto (SE).

## Alocação de Recursos e Emendas Parlamentares

O IBrCRM é mais do que um mapa de competitividade; é uma ferramenta de gestão. O relatório aponta que mesmo os municípios com maiores gastos em emendas parlamentares nem sempre têm os melhores índices de competitividade. Essa constatação reforça a importância de usar o índice para direcionar os recursos de forma mais estratégica, identificando as verdadeiras necessidades de cada município e investindo nas áreas que mais precisam de apoio.

O quadro 1, que classifica os municípios por estado, reforça as conclusões visuais do mapa. Ela mostra, por exemplo, que a Bahia, apesar de ser o estado com o maior número de municípios, também possui a maior concentração nas categorias "Baixo" e "Muito Baixo". Isso contrasta com o Ceará, que tem um número maior de municípios nas categorias "Médio" e "Alto", indicando que, em média, a competitividade no estado é mais elevada. Essa distribuição numérica valida o cenário de heterogeneidade regional e destaca a importância de análises detalhadas por estado.

Os quadros 2 e 3, que listam os municípios com os maiores e menores gastos com emendas parlamentares, são essenciais para mostrar a (des)conexão entre a alocação de recursos e a competitividade. Muitos dos municípios com os maiores gastos com emenda (quadro 2) têm uma classificação de competitividade "Baixa" ou "Média". Isso sugere que o direcionamento dos recursos está (des)alinhado com as necessidades de desenvolvimento, o que poderia levar a um investimento (in)eficiente. O município de Vitoria Da Conquista (BA) é uma exceção ao padrão observado no quadro 2. Em contrapartida o município de Feira de Santana (BA) apresenta uma competitividade "Alta" e está no top 10 com menores gastos de emendas (quadro 3).

**Quadro 1** - Classificação de Municípios por Estado, em 2022

Estado	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Alto
ALAGOAS	4	41	34	18	5
BAHIA	61	163	130	41	22
CEARÁ	6	47	83	33	15
MARANHÃO	42	89	57	20	9
PARAÍBA	14	65	93	47	4
PERNAMBUCO	38	68	61	16	2
RIO GRANDE DO NORTE	19	74	84	42	5
PIAUÍ	10	57	72	21	7
SERGIPE	19	29	21	6	0

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 2** - Top 10 Municípios: Maiores Gastos com Emendas

Município	Bioma	IBrCRM - Geral	IBrCRM - Camada	Ranking Emenda
Gurinhem (PB)	Caatinga - Nordeste - Rural	Baixo	Baixo	1
Tobias Barreto (SE)	Caatinga - Nordeste - Urbano	Médio	Baixo	2
Mamanguape (PB)	Mata Atlântica - Nordeste - Urbano	Médio	Baixo	3
Jipi (PE)	Caatinga - Nordeste - Rural	Baixo	Médio	4
Itanhém (BA)	Mata Atlântica - Nordeste - Urbano	Médio	Muito baixo	5
Vitoria Da Conquista (BA)	Mata Atlântica - Nordeste - Urbano	Alto	Muito alto	6
Amargosa (BA)	Mata Atlântica - Nordeste - Urbano	Médio	Baixo	7
Lucena (PB)	Mata Atlântica - Nordeste - Urbano	Médio	Médio	8
Mulungu (PB)	Caatinga - Nordeste - Rural	Baixo	Baixo	9
Sao Vicente Ferrer (PE)	Mata Atlântica - Nordeste - Urbano	Baixo	Muito baixo	10

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 3** - Top 10 Municípios: Menores Gastos com Emendas

Município	Bioma	IBrCRM - Geral	IBrCRM - Camada	Ranking Emenda
Sirinhaem (PE)	Mata Atlântica - Nordeste - Urbano	Médio	Médio	60
Goianinha (RN)	Mata Atlântica - Nordeste - Urbano	Médio	Baixo	61
Alagoa Nova (PB)	Caatinga - Nordeste - Urbano	Baixo	Baixo	62
Itaberaba (BA)	Caatinga - Nordeste - Urbano	Médio	Médio	63
Altinho (PE)	Caatinga - Nordeste - Rural	Baixo	Muito baixo	64
Camalau (PB)	Caatinga - Nordeste - Urbano	Baixo	Baixo	65
Feira De Santana (BA)	Caatinga - Nordeste - Rural	Alto	Alto	66
Ipira (BA)	Caatinga - Nordeste - Urbano	Médio	Baixo	67
Malhada (BA)	Caatinga - Nordeste - Rural	Baixo	Médio	68
Itacaré (BA)	Mata Atlântica - Nordeste - Rural	Médio	Alto	69

Fonte: Elaboração própria

## Considerações Finais e Próximos Passos

O IBrCRM é uma ferramenta valiosa para a formulação de políticas de desenvolvimento regional em consonância com a PNDR. A alta heterogeneidade dos resultados reforça a necessidade de abordagens diferenciadas e adaptadas a cada localidade, sendo o índice uma forma de direcionar os recursos para onde eles podem ter o maior impacto. Ao integrar-se com a PNDR, O IBrCRM contribui para a construção de um desenvolvimento mais sustentável, onde cada município pode alcançar seu pleno potencial.

Os próximos passos incluem a expansão do IBrCRM para todos os municípios brasileiros, a melhoria contínua da metodologia e a capacitação de gestores públicos para que possam usar o índice de forma eficaz. A colaboração entre governo, academia e sociedade civil será fundamental para maximizar o impacto dessa ferramenta e promover um desenvolvimento regional equilibrado e sustentável.

## Referências

- Annoni, P., & Dijkstra, L. (2013). EU regional competitiveness index RCI 2013.
- Barna, K. (2007). Measuring regional competitiveness. Journal of Central European Agriculture, 8(3), 343-356.
- De la Vega, J. C. S., Azorín, J. D. B., Segura, A. C. F., & Yago, M. E. (2019). A new measure of regional competitiveness. Applied Economic Analysis, 27(80), 108-126.
- D'Urso, P., De Giovanni, L., Massari, R., & Sica, F. G. (2019). Cross sectional and longitudinal fuzzy clustering of the nuts and positioning of the Italian regions with respect to the regional competitiveness index (RCI) indicators with contiguity constraints. Social Indicators Research, 146(3), 609-650.
- Dijkstra, L., Papadimitriou, E., Cabeza Martinez, B., De Dominicis, L., & Kovacic, M. (2023). EU regional competitiveness index 2.0. European Commission.
- Exton, C., & Shinwell, M. (2018). Policy use of well-being metrics: DESCRIBING COUNTRIES'EXPERIENCES. OECD Statistics Working Papers, 2018(7), 0\_1-58.
- IBGE – Produto Interno Bruto dos Municípios: Metodologia uniformizada que garante dados coerentes e comparáveis entre municípios e agregados nacionais [ibge.gov.br](http://ibge.gov.br).
- DATASUS – Indicadores de Saúde: Portal do Ministério da Saúde com informações para subsidiar análises objetivas da situação sanitária e decisões baseadas em evidências em saúde [datasus.saude.gov.br](http://datasus.saude.gov.br).
- INEP – Censo Escolar da Educação Básica: Pesquisa estatística anual coordenada pelo Inep em colaboração com redes estaduais e municipais, abrangendo todas as escolas de educação básica do país. <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores>
- STN – Finanças do Brasil (Finbra/Siconfi): Base de dados contábeis, orçamentários e financeiros dos entes federativos enviada anualmente ao Tesouro Nacional, [siconfi.tesouro.gov.br](http://siconfi.tesouro.gov.br).
- Terra Climate – Dados Climáticos Mensais: Conjunto de dados global de alta resolução com balanço hídrico e climático mensal.  
<https://www.climatologylab.org/terraclimate.html>

# **Monitoramento e Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Avanços Institucionais e Evidências do Ciclo 2023-2024**

*Bruno de Oliveira Cruz<sup>1</sup>*

*Jéssica Maldonado Lago da Silva<sup>2</sup>*

*Juliana Aguiar de Melo<sup>3</sup>*

*Luís Abel da Silva Filho<sup>4</sup>*

*Luiz Carlos de Santana Ribeiro<sup>5</sup>*

*Roberto Maximiano Pereira<sup>6</sup>*

## **Introdução**

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) constitui o principal instrumento de planejamento e coordenação das ações federais voltadas à redução das desigualdades regionais no Brasil. Desde sua criação em 2003, a PNDR tem buscado consolidar uma agenda de desenvolvimento regional articulada, enfrentando o desafio histórico da heterogeneidade econômica e social entre as regiões. O ciclo recente de monitoramento e avaliação (2023–2027) consolidou um novo marco institucional com o Decreto nº 11.962/2024, que estabelece a Nova PNDR, reforçando a centralidade do monitoramento e da avaliação e aprofundando a integração com o Plano Plurianual (PPA 2024–2027) e os Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDA, PRDCO e PRDNE).

<sup>1</sup> Técnico em Planejamento, DIRUR/IPEA. E-mail: bruno.cruz@ipea.gov.br.

<sup>2</sup> Discente PPGE/UFF e consultora IICA/MIDR.

<sup>3</sup> Docente UFT e consultora IICA/MIDR.

<sup>4</sup> Docente URCA e consultor IICA/MIDR.

<sup>5</sup> Docente UFS e consultor IICA/MIDR.

<sup>6</sup> Consultor IICA/MIDR.

Todo processo de Monitoramento e Avaliação da PNDR é coordenado pelo Ministério de Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR), a partir do Núcleo de Inteligência Regional, que com apoio de parceiros estratégicos como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), tem elaborado estudos e pesquisas que consolidam e difundem evidências sobre a execução territorial das ações federais e os impactos dos instrumentos da PNDR, principalmente da aplicação dos Fundos Constitucionais, na redução das desigualdades regionais.

Desde a sua primeira versão foram editados três decretos regulamentando a PNDR; o último, o Decreto nº 11.962/2024, estabeleceu um novo marco regulatório, reforçando a centralidade do monitoramento e da avaliação como instrumentos estruturantes da política pública.

Pode-se resumir a trajetória da PNDR em três fases: 1) PNDR I (2003-2011) que institui a política e introduz uma tipologia própria e específica para classificação regional com foco em planos sub-regionais; 2) PNDR II (2012-2022) que buscou integrar políticas setoriais e consolidar a governança, mas enfrentou limitações orçamentárias e institucionais, e por fim, a 3) Nova PNDR, incorporando um modelo de governança articulado ao Plano Plurianual (PPA 2024-2027) regionalizado, aos Planos Regionais de Desenvolvimento do Centro-Oeste, Nordeste e Norte (PRDCO, PRDNE e PRDA) e inclui em seu texto a importância das carteiras de projetos das unidades federativas e dos consórcios estaduais.

É importante destacar que o processo de monitoramento e avaliação foi aprimorado para atender às recomendações de órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>7</sup> na busca de uma maior transparência e integração de informações territoriais e dessa forma, inicia-se a composição de uma agenda de trabalho para monitorar e avaliar a PNDR de forma sistemática.

Essa agenda teve como base três eixos, sendo o primeiro a criação de um painel de indicadores que permita o acompanhamento de importantes indicadores socioeconômicos e que informe, tanto ao governo quanto a sociedade se os objetivos da PNDR estão sendo alcançados. Outro eixo tem

<sup>7</sup> Ver por exemplo TCU (2024) e as referências aos diversos Acórdãos daquele Órgão sobre a PNDR e a Política Regional.

como objetivo avaliar os programas vinculados à política, como as Rotas de Integração Nacional, as Cidades Intermediadoras, entre outros. Por fim, o último eixo tem como foco o monitoramento e avaliação dos instrumentos da PNDR, cujo principal é o Fundo Constitucional de Financiamento.

Este último eixo é analisado neste artigo com objetivo de apresentar de forma resumida alguns achados acerca da programação e distribuição territorial dos recursos dos FCS, bem como os resultados do esforço de articulação do PPA (2024-2027) aos PRDS e PNDR.

## **O Ciclo de Monitoramento e Avaliação da PNDR (2023-2024)**

O Relatório de Monitoramento da PNDR 2024, elaborado pela equipe técnica do IPEA e do MIDR, deu continuidade ao trabalho iniciado em 2023 e consolidou uma metodologia abrangente, integrando as análises do PPA 2024-2027, dos Planos Regionais de Desenvolvimento e dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

Em relação ao monitoramento de 2023, o relatório de 2024 inova ao trazer, pela primeira vez, uma análise sobre o conjunto das entregas por eixos estratégicos dos PRDs de forma integrada ao PPA, a partir de um esforço coordenado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Pode-se afirmar que a regionalização do PPA foi efetiva com mais de 400 entregas monitoradas nos três PRDs, das quais 47% apresentaram resultados positivos.

Em relação aos FCs, o relatório de 2024 apresenta um detalhamento amplo sobre a aplicação dos recursos dos fundos por setores, por porte dos empreendimentos, por programa de financiamento, por tipologia e áreas especiais determinadas pela PNDR.

Em 2024, os fundos ampliaram sua execução nas macrorregiões de atuação com destaque para o setor rural, trazendo evidências de que ocorreu a expansão do crédito produtivo regional, mas com indicação de continuação de forte concentração setorial com o Fundo Constitucional do Norte (FCN) aplicando 73,9%, o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), 40,7% e o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO), 62,9% ao setor rural.

A seguir são apresentadas evidências em relação à distribuição do FCs e às entregas do PPA e PRDs.

### *Integração do Planejamento e Monitoramento de Políticas Públicas*

A integração e articulação de políticas públicas é um desafio no âmbito da Gestão Pública. Neste sentido, a experiência da PNDR, coordenada pelo MPO e pelo MIDR para integrar estes dois elementos no ciclo da política pública é um passo importante que deve ser reconhecido e difundido.

A PNDR é uma política pública ampla com a finalidade de reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intrarregionais e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico sustentável, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população. Tal política depende de ações conjuntas de outros ministérios seja no âmbito de formação de infraestrutura ou de fomento a ações de concessão de créditos, incentivos, qualificação profissional, dentre outras. Além disso, a PNDR se organiza e se operacionaliza a partir de ações vinculadas, porém autônomas, ensejadas pelas Superintendências de Desenvolvimento Regional (Sudam, Sudeco e Sudene).

Um dos principais instrumentos de planejamento da Política são os Planos Regionais de Desenvolvimento Regional, os quais são elaborados em alinhamento com a PNDR, a Agenda 2030, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o PPA e outros instrumentos de planejamento e têm a mesma periodicidade do PPA (2024-2027). Cada PRD traz em seu objetivo especificidades regionais e assim o faz em seus eixos; entretanto, ambos estão de acordo com o objetivo e os Eixos Estratégicos da PNDR.

O Quadro 1 apresenta o comparativo entre os 3 planos, ainda em tramitação no Congresso Nacional. O PRDA tem como objetivo principal reduzir as desigualdades regionais por meio da integração e diversificação produtiva da biodiversidade, consolidando a Amazônia como referência no uso sustentável da sociobiodiversidade como vetor de desenvolvimento. As diretrizes do plano envolvem crescimento econômico com geração de empregos, fortalecimento da governança pública, promoção da inclusão social, desenvolvimento da infraestrutura e conservação ambiental.

**Quadro 1 - Quantidades de polos por região e cadeias produtivas**

Característica	Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)	Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO)	Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE)
Objetivo Principal	Reducir as desigualdades regionais por meio da integração e diversificação produtiva e da biodiversidade, consolidando a Amazônia como referência no uso sustentável da sociobiodiversidade como vetor de desenvolvimento.	Promover o desenvolvimento e a identidade regional, reduzir desigualdades socioespaciais, fortalecer a governança interfederativa e articular políticas intersetoriais para a construção de uma região competitiva, sustentável e integrada ao território nacional e internacional.	Redução das desigualdades, geração de emprego e renda, fortalecimento da infraestrutura e da governança, e a promoção do desenvolvimento sustentável.
Diretrizes/Metas	Crescimento econômico com geração de empregos, fortalecimento da governança pública, promoção da inclusão social, desenvolvimento da infraestrutura e conservação ambiental.	Melhorias nas condições habitacionais, na educação, na saúde, no saneamento básico e no fortalecimento da economia regional.	A Aposta Estratégica do plano destaca explicitamente as "redes de cidades intermediárias" como eixo principal de ativação econômica e inovadora da região. A ação compreende 7 eixos, com base no PPA e na PNDR.
Eixos Estruturantes	6 Eixos: i) Desenvolvimento Produtivo; ii) Pesquisa, Inovação e Educação; iii) Infraestrutura Econômica e Urbana; iv) Fortalecimento das Capacidades Governativas; v) Meio Ambiente; e vi) Desenvolvimento Social e Acesso a Serviços Públicos Essenciais.	6 Eixos: i) Desenvolvimento Produtivo; ii) Ciência, Tecnologia e Inovação; iii) Infraestrutura Econômica e Urbana; iv) Meio Ambiente; v) Capacidades Governativas; e vi) Desenvolvimento Social.	7 Eixos: i) Desenvolvimento Produtivo; ii) Inovação; iii) Infraestrutura Econômica e Urbana; iv) Meio Ambiente; v) Capacidades Governativas; vi) Desenvolvimento Social; e vii) Educação.
Programas Estratégicos (Exemplos)	Bioeconomia para o desenvolvimento sustentável; agropecuária inclusiva e sustentável; indústria e serviços sustentáveis; PDCTIA (ciência e tecnologia); qualificação do capital humano; logística e infraestrutura urbana; fortalecimento da gestão pública; conservação ambiental; inclusão produtiva; e bem-estar social.	Agregação de valor aos produtos regionais e a diversificação econômica; incentivo à inovação e sustentabilidade; ampliação da infraestrutura urbana e econômica; conservação ambiental; melhoria da governança das cidades médias e ampliação dos serviços públicos.	Desenvolvimento da Agropecuária, Turismo, Neoindustrialização e Mais Serviços Nordeste; ações de apoio à inovação produtiva; investimentos em energia, comunicação digital, saneamento, logística e recursos hídricos; proteção ambiental e adaptação climática; fortalecimento da gestão pública e dos arranjos institucionais; ações sociais (saúde pública, cultura, combate à violência e proteção da infância); expansão e qualificação da educação básica, superior e profissional.
Indicadores (Exemplos)	Taxa de desmatamento, número de ocupados na bioeconomia, taxa de formalização e percentual da população em situação de pobreza.	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e PIB per capita.	IDEB, taxa de analfabetismo e número de doutorados concedidos.

Fonte: Elaboração própria.



O PRDA está estruturado em seis eixos: i) Desenvolvimento Produtivo; ii) Pesquisa, Inovação e Educação; iii) Infraestrutura Econômica e Urbana; iv) Fortalecimento das Capacidades Governativas; v) Meio Ambiente; e vi) Desenvolvimento Social e Acesso a Serviços Públicos Essenciais.

Dentre os programas estratégicos, destacam-se: bioeconomia para o desenvolvimento sustentável; agropecuária inclusiva e sustentável; indústria e serviços sustentáveis; PDCTIA (ciência e tecnologia); qualificação do capital humano; logística e infraestrutura urbana; fortalecimento da gestão pública; conservação ambiental; inclusão produtiva; e bem-estar social.

Os indicadores utilizados variam conforme o programa, incluindo, por exemplo, taxa de desmatamento, número de ocupados na bioeconomia, taxa de formalização e percentual da população em situação de pobreza.

O Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO) tem como objetivo promover o desenvolvimento e a identidade regional, reduzir desigualdades socioespaciais, fortalecer a governança interfederativa e articular políticas intersetoriais para a construção de uma região competitiva, sustentável e integrada ao território nacional e internacional.

O plano conta com seis eixos: i) Desenvolvimento Produtivo; ii) Ciência, Tecnologia e Inovação; iii) Infraestrutura Econômica e Urbana; iv) Meio Ambiente; v) Capacidades Governativas; e vi) Desenvolvimento Social.

Cada eixo apresenta programas específicos, como a agregação de valor aos produtos regionais e a diversificação econômica, o incentivo à inovação e sustentabilidade, a ampliação da infraestrutura urbana e econômica, a conservação ambiental, a melhoria da governança das cidades médias e a ampliação dos serviços públicos.

O plano utiliza como macroindicadores o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o PIB per capita, e contempla fontes de financiamento como o FCO e o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), voltados ao apoio a cadeias produtivas estratégicas, infraestrutura e projetos estruturantes para a região.

O PRDNE tem como metas a redução das desigualdades, a geração de emprego e renda, o fortalecimento da infraestrutura e da governança, e a promoção do desenvolvimento sustentável. Seus objetivos incluem melhorias nas condições habitacionais, na educação, na saúde, no saneamento básico e no fortalecimento da economia regional.

O plano está estruturado em sete eixos estratégicos: i) Desenvolvimento Produtivo; ii) Inovação; iii) Infraestrutura Econômica e Urbana; iv) Meio Ambiente; v) Capacidades Governativas; vi) Desenvolvimento Social; e vii) Educação.

Dentre os programas, destacam-se o Desenvolvimento da Agropecuária, Turismo, Neoindustrialização e Mais Serviços Nordeste; ações de apoio à inovação produtiva; investimentos em energia, comunicação digital, saneamento, logística e recursos hídricos; proteção ambiental e adaptação climática; fortalecimento da gestão pública e dos arranjos institucionais; e ações sociais como saúde pública, cultura, combate à violência e proteção da infância.

Na educação, o plano propõe a expansão e a qualificação da educação básica, superior e profissional, com indicadores como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a taxa de analfabetismo e o número de doutorados concedidos.

O PRDNE busca consolidar uma estratégia integrada e territorialmente orientada de desenvolvimento para a região Nordeste.

É importante esclarecer que esta é uma primeira apresentação dos dados do PPA articulados aos PRDs, sendo, portanto, preliminar e suscetível a aprimoramentos em estudos futuros, desde que as bases de dados sejam informadas em conformidade, permitindo que sejam amplamente utilizadas. A partir das informações do Monitoramento do PPA 2024-2027, para o ano de 2024, das três Agendas dos PRDs, num esforço de sintetizar as entregas do PPA classificadas de acordo com os Eixos Estratégicos de cada PRD. É importante trazer uma análise por Programa (tanto do PRD quanto do PPA) e classificada por Eixo Estratégico com as principais informações que se pode retirar destes quadros.

Assim pretende-se trazer uma análise por Programa, classificada por Eixo Estratégico de cada PRD (que é uma aproximação dos Eixos da PNDR, que capta as particularidades de cada macrorregião), bem como as sinalizações de necessidade de revisão para o próximo exercício.

No Anexo I, estão os detalhamentos das entregas mensuradas pelo MPO até setembro/2024.

O monitoramento dos PRDs em 2024 representou um esforço pioneiro para integrar as entregas do PPA às prioridades regionais, com base em eixos estratégicos alinhados à PNDR. Embora preliminar, a análise revelou que existem desafios comuns como a regionalização, mas mostra também as diversidades regionais a partir de suas vocações e prioridades de cada região, onde existe uma metodologia de integração utilizando nos PRDs a mesma lógica de articulação de entregas do PPA a programa e eixos estratégicos regionais e Ministérios chaves.

O MCTI, MPI, MDA e Ministério da Saúde, por exemplo, aparecem com frequência como principais executores. Existe uma transversalidade de entregas que contribuem para múltiplos eixos exigindo assim uma análise mais integrada, como exemplo a bioeconomia que está ligada ao meio ambiente e à produção, e exemplos de boas práticas em todas as regiões.

Há casos de superação de metas, especialmente em crédito rural, pesquisa agropecuária e regularização fundiária. Estas evidências mostram avanços e desafios comuns no alinhamento do PPA com a sua regionalização e aponta para a necessidade de melhorias nos sistemas de monitoramento e regionalização das metas.

O Quadro 2 apresenta um comparativo das entregas dos PRDs.

**Quadro 2 - Comparativo das entregas dos PRDs**

Plano Regional de Desenvolvimento	Total de Entregas (PPA 2024)	Entregas Não-PAC (% do total)	Entregas PAC (% do total)	Eixos com Maior Desempenho	Eixos com Menor Desempenho / Desafios	Ministérios com Maior Número de Entregas	Principais Observações
PRDA – Amazônia	653 entregas	497 (76,1%)	156 (23,9%)	Desenvolvimento Social e Acesso a Serviços Públicos Essenciais; Desenvolvimento Produtivo	Infraestrutura Econômica e Urbana (execução mais baixa)	MCTI, MPI, MDA, MS, MAPA	Alta taxa de entregas não regionalizadas (52,8%); 44,6% com algum resultado; destaque para saúde indígena, regularização fundiária e bioeconomia.
PRDCO – Centro-Oeste	379 entregas	297 (78,4%)	82 (21,6%)	Desenvolvimento Social; Infraestrutura Econômica e Urbana; Meio Ambiente	Desenvolvimento Produtivo (entregas parciais e baixa execução em alguns programas)	MPI, MCTI, MCid, MT, MAPA	41,4% das entregas sem execução; destaque positivo para MAPA (41,4% das entregas cumpridas) e MCid (23,7%); forte presença de programas de logística e agropecuária sustentável.
PRDNE – Nordeste	862 entregas	610 (70,8%)	252 (29,2%)	Desenvolvimento Social; Infraestrutura Econômica e Urbana; Meio Ambiente; Desenvolvimento Produtivo	Governança e Ciência & Tecnologia (baixa regionalização e execução inicial)	MT, MIDR, MS, MCTI, MEC	Maior número absoluto de entregas entre PRDs; 49,4% sem regionalização; destaque para programas de saúde pública, integração logística e recursos hídricos; forte transversalidade entre eixos sociais e produtivos.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Monitoramento do PPA 2024–2027 (MPO/SEPLAN, 2025).

Obs.: Esta é uma primeira apresentação dos dados do PPA articulados aos PRDs, portanto preliminar e sujeita a aprimoramentos. As informações sintetizam as entregas do PPA 2024–2027 classificadas de acordo com os Eixos Estratégicos de cada PRD.

Os três PRDs compartilham uma estrutura de eixos estratégicos semelhantes, abordando a dimensão produtiva, social, ambiental e de infraestrutura, em consonância com a PNDR 2024–2027.

Há destaque comum para os Eixos de Desenvolvimento Social e Infraestrutura Econômica e Urbana, que concentram as entregas de maior execução em todas as macrorregiões.

O PRDA (Amazônia) apresenta foco em bioeconomia, agropecuária inclusiva e sustentável e bem-estar social, com ênfase em saúde indígena e regularização fundiária. O PRDCO (Centro-Oeste) tem perfil agroindustrial e logístico, priorizando a infraestrutura de transporte, a logística regional e a valorização da agropecuária sustentável. O PRDNE (Nordeste) concentra-se em inclusão social, saúde pública, integração logística e gestão de recursos hídricos, refletindo os desafios de desigualdade e as condições semiáridas.

Alguns destaques:

- as entregas PAC mantêm taxas de cumprimento inferiores às não-PAC em todos os PRDs (variando entre 11% à 16%);
- a regionalização ainda é limitada, com cerca de 50% das entregas sem detalhamento territorial; e
- há forte transversalidade entre eixos e ministérios — bioeconomia, inovação, meio ambiente e produção conectam múltiplos programas; e. Ministérios como MCTI, MDA, MPI e MS destacam-se pela frequência e relevância das entregas regionais.

Assim, a análise dos PRDs e PPAs complementa a visão geral da governança, algumas inovações institucionais e ações de coordenação entre políticas e programas regionais.

A seção seguinte aprofunda a discussão sobre um dos principais instrumentos financeiros da PNDR, os Fundos Constitucionais.

#### *Análise Comparativa dos Fundos Constitucionais de Financiamento da PNDR para os anos de 2023 e 2024*

Esta seção apresenta uma análise comparativa do crédito público concedido pelos Fundos Constitucionais de Financiamento e pelo BNDES, com base na distribuição territorial dos recursos concedidos no período recente. Além disso, relaciona a evolução dos valores totais e per capita com a variação entre as faixas de salários-mínimos, destacando os municípios que se beneficiaram de forma mais intensa, aqueles que permaneceram em patamares baixos de acesso e os casos de contrastes locais.

A Tabela 1 apresenta estatísticas descritivas dos recursos, em valores nominais, dos Fundos Constitucionais e do BNDES nos anos de 2023 e 2024 por município nas áreas de cobertura dos Fundos, considerando tanto os valores totais quanto os per capita. São utilizadas medidas de tendência central, como média e mediana, medidas de dispersão, como desvio padrão, além dos valores mínimo e máximo, e o coeficiente de variação (cv), que indica a relação entre a média e variabilidade.

Esse conjunto de informações permite avaliar não apenas o volume de recursos, mas também sua distribuição e heterogeneidade entre os municípios.

**Tabela 1 -** Estatística descritiva dos recursos dos FCs e do BNDES nos anos de 2023 e 2024 por município em R\$ - valores nominais

Variável	média	mediana	desvio	mínimo	máximo	cv
Fundos_2023 (R\$)	12.382.701,4	758.665,6	46.964.191,5	0,0	948.983.988,1	3,8
Fundos_2024 (R\$)	23.798.958,4	8.390.336,5	63.762.035,7	1.600,0	1.216.175.561,1	2,7
Fundos_Per_capita_2023 (R\$/Hab.)	680,6	5,6	3.344,0	0,0	151.993,1	4,9
Fundos_Per_capita_2024 (R\$/Hab.)	1.240,8	637,7	2.533,6	0,0	42.447,7	2,0
BNDES_2023 (R\$)	11.014.358,9	960.888,3	93.025.467,3	0,0	4.830.456.406,2	8,4
BNDES_2024 (R\$)	17.187.045,7	2.952.387,1	101.027.639,5	1.000,0	3.913.455.877,7	5,9
BNDES_Per_capita_2023 (R\$/Hab.)	546,2	68,2	1.787,9	0,0	68.574,2	3,3
BNDES_Per_capita_2024 (R\$/Hab.)	766,4	208,7	1.825,4	0,0	69.874,8	2,4
Fundos+BNDES_2023 (R\$)	23.397.060,3	5.769.711,0	106.268.306,0	0,0	4.830.456.406,2	4,5
Fundos+BNDES_2024 (R\$)	31.861.238,4	9.346.351,8	118.148.836,1	1.000,0	3.913.455.877,7	3,7
Fundos+BNDES_Per_capita_2023 (R\$/Hab.)	1.226,8	450,3	4.080,2	0,0	164.775,4	3,3
Fundos+BNDES_Per_capita_2024 (R\$/Hab.)	1.240,5	562,9	2.550,7	0,0	70.325,7	2,1

Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

A comparação entre os anos revela um aumento nos valores médios e medianos em quase todas as categorias, acompanhado de uma redução no coeficiente de variação, o que sugere uma expansão dos recursos com menor desigualdade relativa.

Os Fundos Constitucionais tiveram a média praticamente dobrada de 2023 para 2024, enquanto a mediana aumentou mais acentuadamente, indicando um maior alcance dos recursos em termos territoriais. Observa-se o mesmo

padrão nos valores per capita, cuja mediana aumentou de R\$ 5,6 para R\$ 637,7, indicando uma distribuição mais homogênea. No caso do BNDES, além do aumento da média, destacam-se a redução do valor máximo, de R\$ 4,8 bilhões para R\$ 3,9 bilhões, e a diminuição do coeficiente de variação (cv), de 8,4 para 5,9, evidenciando menor concentração em grandes operações.

Quando analisados conjuntamente, os Fundos e o BNDES também confirmam essa trajetória: a média aumentou de R\$ 23,3 milhões em 2023 para R\$ 31,8 milhões em 2024, e a mediana de R\$ 5,7 milhões para R\$ 9,3 milhões, com redução no coeficiente de variação de 4,5 para 3,7.

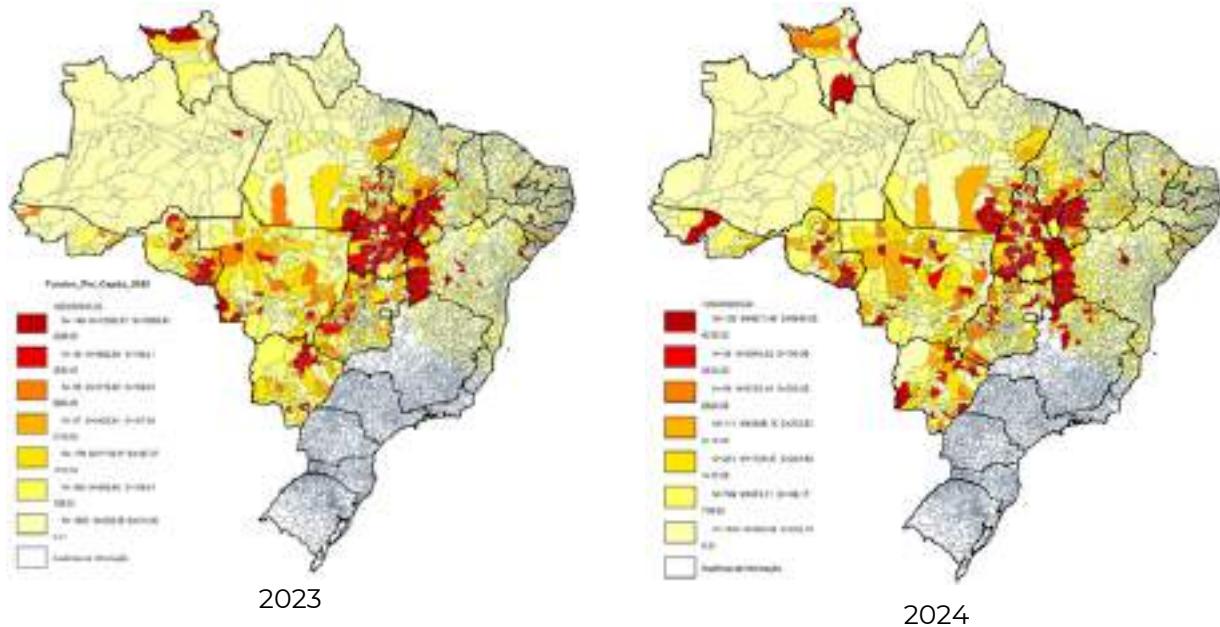
Nos valores per capita, a média permaneceu estável, mas a mediana aumentou e a dispersão diminuiu, indicando que, apesar da estabilidade no valor médio, a distribuição tornou-se menos concentrada e mais equilibrada entre os municípios. Isso sugere que, de 2023 para 2024, houve não apenas uma ampliação do volume de recursos, mas também avanços na redução das desigualdades na sua alocação.

A Figura 1 apresenta a distribuição espacial dos recursos per capita dos Fundos Constitucionais de Financiamento nos municípios brasileiros em 2023 e 2024.

A classificação foi organizada por faixas equivalentes de salários-mínimos, variando desde os menores valores até  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo per capita, e chegando aos maiores, acima de 3 salários-mínimos per capita. Cada cor representa uma dessas categorias, permitindo visualizar tanto a dispersão territorial dos recursos como a evolução do número de municípios em cada faixa ao longo do tempo.

Além da localização, a legenda informa o número de municípios em cada categoria (N), a média per capita e o desvio padrão (S), que mede a dispersão interna dos valores.

**Figura 1 -** Distribuição espacial dos recursos per capita nas faixas de salários-mínimos dos FCs para os municípios da região de operação



Fonte: MIDR. Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

A comparação entre os anos revela mudanças relevantes. Em 2023, a maior parte dos municípios estava concentrada na faixa mais baixa, até meio salário-mínimo per capita, totalizando 1.903 municípios. Em 2024, esse número caiu para 1.643, o que indica uma redução de 260 municípios nessa condição.

Essa saída da faixa inferior refletiu-se no aumento das categorias intermediárias: de 1 a 1,5 salários-mínimos, por exemplo, houve um crescimento de 176 municípios em 2023 para 221 em 2024, enquanto na faixa de 1,5 a 2 salários-mínimos o número passou de 87 para 101. O mesmo ocorreu entre 2 e 2,5 salários-mínimos, que cresceu de 65 para 80 municípios.

Esses movimentos indicam que parte dos municípios passou de patamares muito baixos para valores intermediários, sinalizando uma redistribuição no padrão de aplicação dos fundos.

Nas categorias superiores, o movimento foi no sentido oposto. A faixa de 2,5 a 3 salários-mínimos diminuiu de 36 municípios em 2023 para 30 em 2024, indicando uma retração. A faixa de mais de 3 salários-mínimos, que representa os valores mais elevados, reduziu-se de 149 para 138 municípios, com uma diminuição também no desvio padrão, indicando que, além da redução na abrangência, os municípios dessa categoria tornaram-se mais homogêneos entre si.

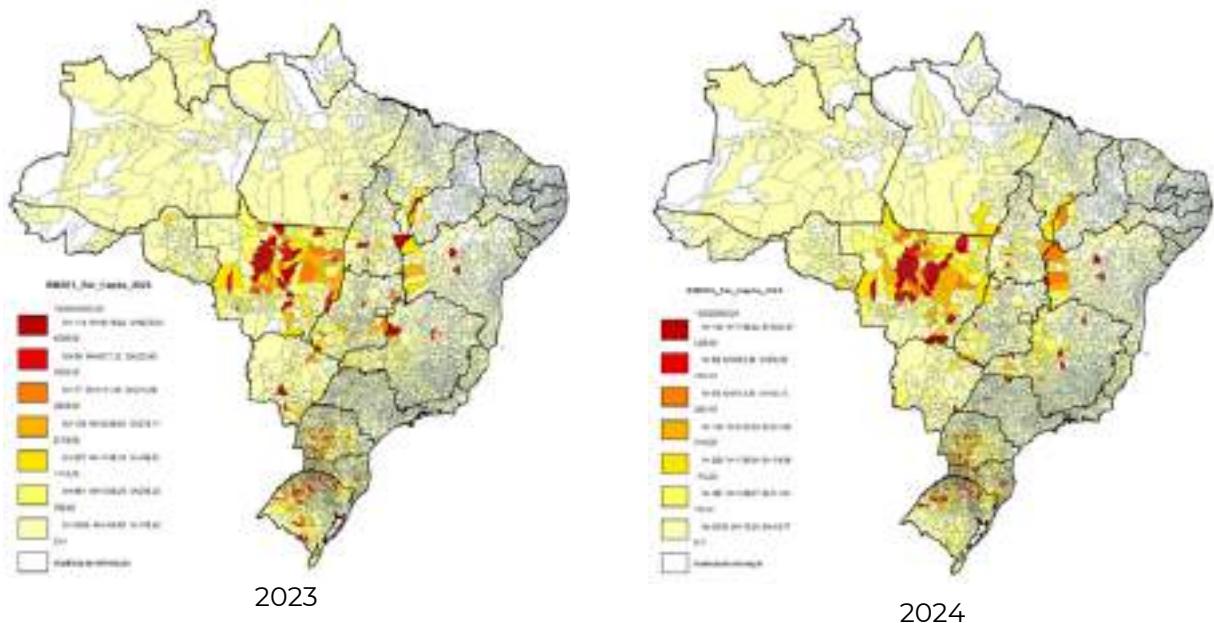
Portanto, de 2023 para 2024, a tendência predominante foi a redução da concentração extrema tanto nos valores muito baixos quanto nos muito altos, com um crescimento expressivo nas faixas intermediárias. Esse padrão indica que ocorreu um processo de redistribuição, no qual alguns municípios deixaram as extremidades da distribuição e passaram a ocupar posições intermediárias, reduzindo a polarização territorial no acesso aos recursos per capita.

A comparação entre os dois mapas do BNDES per capita (Figura 2) evidencia mudanças importantes na distribuição dos municípios pelas faixas de salários-mínimos entre 2023 e 2024. A faixa mais baixa, até  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo, reduziu seu peso, passando de 2.020 municípios em 2023 para 1.970 em 2024, ao mesmo tempo em que a média subiu ligeiramente e o desvio padrão aumentou, indicando que, embora menos municípios permaneçam nessa categoria, eles se tornaram mais heterogêneos entre si. Já a faixa seguinte, de  $\frac{1}{2}$  a 1 salário-mínimo, manteve-se relativamente estável, crescendo de 300 para 310 municípios, com média quase inalterada e leve aumento da dispersão.

Esse resultado mostra que a base da distribuição permanece ampla, mas com deslocamento de parte dos municípios da condição mais baixa para valores ligeiramente superiores.

Nas faixas intermediárias, observa-se um movimento diferenciado. Entre 1 e 1,5 salários-mínimos, houve um aumento de 109 para 117 municípios, acompanhado de uma pequena redução na média e no desvio padrão, indicando uma homogeneização entre aqueles que atingiram esse patamar. Já entre 1,5 e 2 salários-mínimos houve retração, caindo de 78 para 65 municípios, com queda na média e diminuição do desvio padrão, sugerindo menor abrangência e maior concentração dos valores.

**Figura 2 -** Distribuição espacial dos recursos per capita do BNDES por faixas de salário-mínimo.



Fonte: BNDES. Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Situação semelhante aparece na faixa de 2 a 2,5 salários-mínimos, que caiu de 54 para 50 municípios, com leve redução da média e dispersão praticamente estável, e na faixa de 2,5 a 3 salários-mínimos, que passou de 19 para 15 municípios, mantendo a média estável, mas com queda na dispersão.

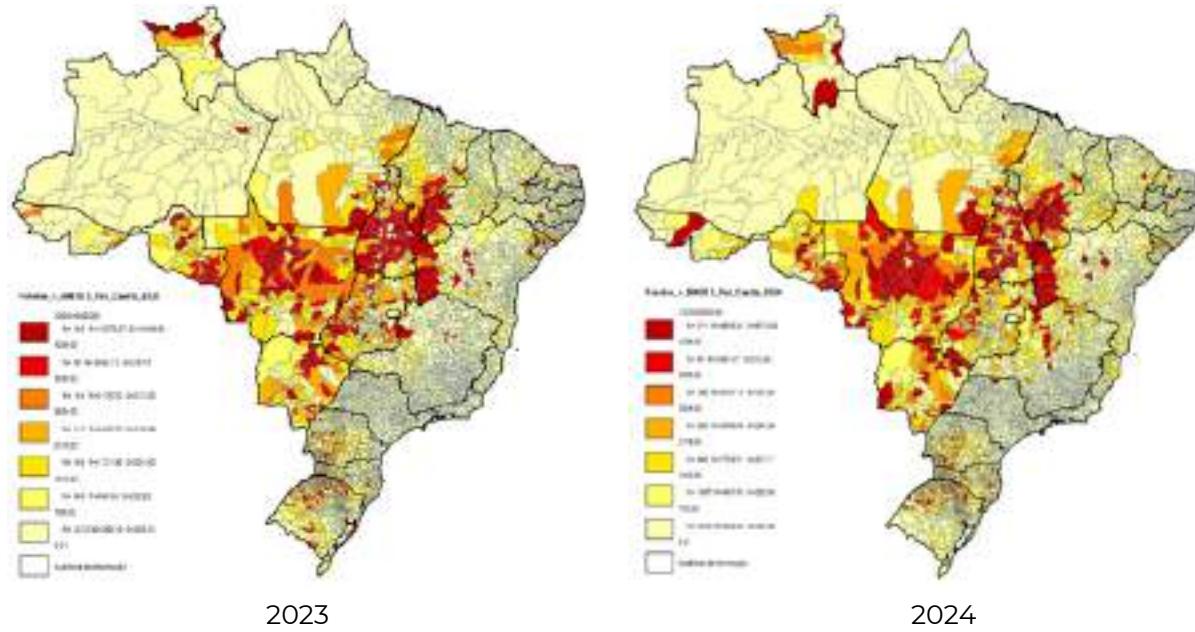
Por fim, na faixa superior, acima de 3 salários-mínimos, houve estabilidade no número de municípios (redução de apenas um), mas com redução tanto da média como do desvio padrão, o que aponta para menor dispersão entre os que concentram os maiores valores per capita.

Assim, no conjunto, nota-se que, de 2023 para 2024, houve uma leve saída de municípios do extremo inferior em direção às faixas intermediárias mais baixas, ao passo que os níveis mais altos perderam peso relativo, com médias decrescentes e menor heterogeneidade, revelando uma tendência de concentração e de redução da polarização extrema.

A análise da distribuição dos Fundos constitucionais, incluindo o BNDES, per capita, entre 2023 e 2024, evidencia mudança no padrão de alocação dos municípios por faixa de salários-mínimos. Em 2023, a maior parte das localidades concentrava-se na faixa mais baixa, até meio salário-mínimo per capita, totalizando 1.872 municípios. Em 2024, esse número caiu para 1.624, indicando a saída significativa de 248 municípios dessa categoria. Além disso, a média per capita apresentou leve queda, acompanhada de pequeno aumento no desvio padrão, sugerindo que, embora menos municípios permaneçam nessa condição, houve maior dispersão interna entre os que permaneceram.

Por outro lado, a faixa imediatamente superior, de  $\frac{1}{2}$  a 1 salário-mínimo, apresentou crescimento acentuado, passando de 168 municípios em 2023 para 324 em 2024, quase dobrando de tamanho. A média também aumentou, e o desvio padrão permaneceu estável, indicando que muitos municípios subiram na distribuição até esse patamar, mantendo uma relativa homogeneidade.

**Figura 3** - Distribuição espacial dos recursos per capita nas faixas de salários-mínimos dos Fundos Constitucionais de Financiamento e do BNDES para os municípios da região de operação.



Fonte: MIDR/BNDES. Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Nas faixas intermediárias, observa-se uma dinâmica diferenciada. Entre 1 e 1,5 salários-mínimos, o número de municípios aumentou de 100 para 122, mantendo estáveis tanto a média quanto a dispersão, o que revela o fortalecimento dessa categoria sem alteração estrutural. Na faixa de 1,5 a 2 salários-mínimos, houve uma redução de 114 para 92 municípios, acompanhada de estabilidade da média e queda do desvio padrão, o que sugere maior homogeneidade, mas com perda de abrangência.

Um padrão semelhante ocorreu na faixa de 2 a 2,5 salários-mínimos, que passou de 84 para 62 municípios, sem grandes alterações na média e na dispersão. A faixa de 2,5 a 3 salários-mínimos foi uma exceção, crescendo de 54 para 59 municípios, mas mantendo a média e desvio padrão, o que indica uma expansão moderada, porém estável. No topo da distribuição, acima de 3 salários-mínimos, houve crescimento expressivo de 170 para 201 municípios, apesar da queda da média e do desvio padrão, indicando que mais localidades passaram a integrar o grupo de maior valor per capita, porém de forma relativamente menos dispersa.

Esse conjunto de evidências mostra que, de 2023 para 2024, ocorreu uma redução importante da base mais baixa, uma expansão das faixas logo acima e uma reconfiguração do topo, com aumento do número de municípios de maiores valores, porém com menor desigualdade interna, sugerindo uma redistribuição que atenua a polarização extrema e fortalece as camadas intermediárias e superiores da distribuição.

Ainda que tenha havido aumento na alocação para municípios que em 2023 estavam em faixas menores da distribuição, o que se nota é uma forte concentração geográfica e um padrão territorial muito evidente da distribuição dos recursos.

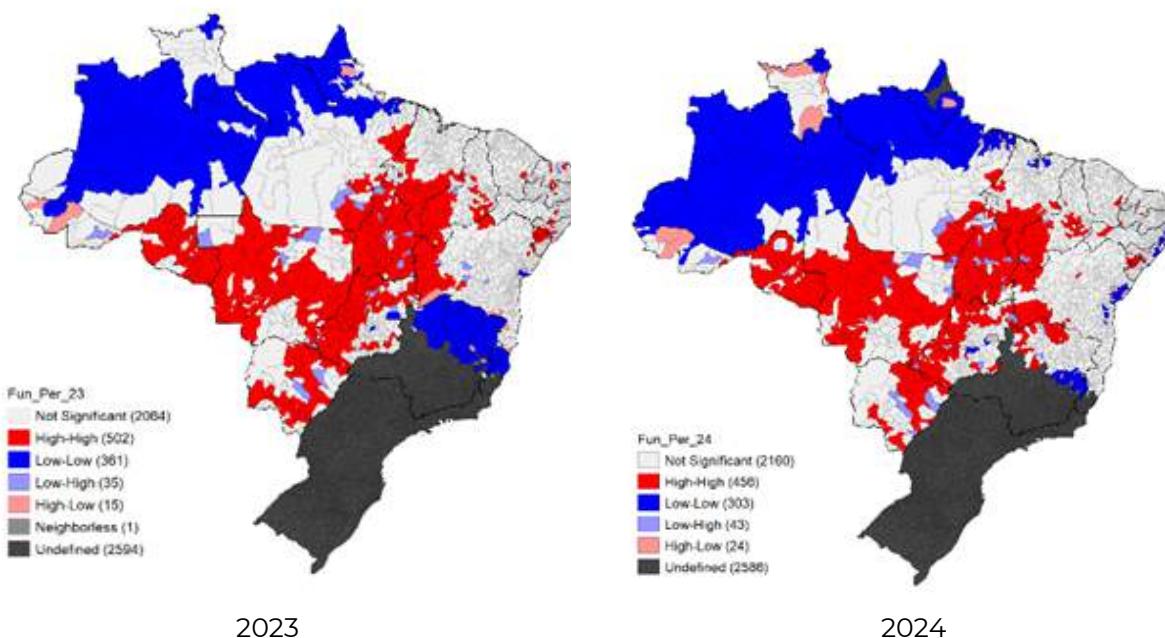
A próxima subseção discute esse padrão de distribuição por meio de indicadores de estatística espacial.

## Índice de Moran para os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento e do BNDES em suas regiões de operação

A Figura 4 apresenta os resultados do Índice de Moran Local (LISA) aplicado ao log dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento nos anos de 2023 e 2024.

A técnica permite identificar clusters espaciais de municípios que apresentam padrões de concentração semelhantes ou distintos quanto aos de valores per capita. A legenda distingue os agrupamentos: High-High (municípios com altos valores cercados por vizinhos também com altos), Low-Low (municípios com baixos valores cercados por vizinhos igualmente baixos), High-Low e Low-High (*outliers* espaciais, com valores contrastantes em relação aos vizinhos), além de áreas sem significância estatística, vizinhos isolados e regiões indefinidas.

**Figura 4** - Índice de Moran Local (LISA) aplicado ao log dos recursos do FCs – 2023 e 2024



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Em 2023, observa-se que 502 municípios estão em *clusters* High-High, principalmente no Centro-Oeste e em partes do Nordeste, indicando concentração elevada de recursos nessas regiões. Os *clusters* Low-Low totalizam 361 municípios, predominando no Norte e em parte do Sul, o que indica áreas com baixo recebimento per capita. Houve ainda 35 municípios classificados como Low-High e 15 como High-Low, indicando poucos casos de contrastes locais.

Já em 2024, observa-se redução dos agrupamentos High-High para 456 municípios, indicando leve retração das áreas de forte concentração de recursos. Por outro lado, os *clusters* Low-Low reduziram-se para 303, mantendo presença significativa no Norte e Nordeste, embora em menor quantidade. Os *outliers* espaciais aumentaram: Low-High subiu para 43 municípios e High-Low para 24, indicando maior complexidade nos contrastes locais de distribuição.

De modo geral, a comparação revela que, entre 2023 e 2024, houve redução tanto dos *clusters* de alta quanto de baixa concentração, sugerindo uma atenuação da polarização espacial. O crescimento do número de *outliers* indica, porém, que surgiram novos casos de municípios que se destacam de seus vizinhos, o que pode refletir redistribuições pontuais ou políticas seletivas.

Esse resultado mostra que, apesar de a estrutura central dos *clusters* permanecer relativamente estável, a dinâmica espacial dos recursos dos Fundos constitucionais tornou-se mais heterogênea em 2024, com maior presença de situações intermediárias e contrastes locais.

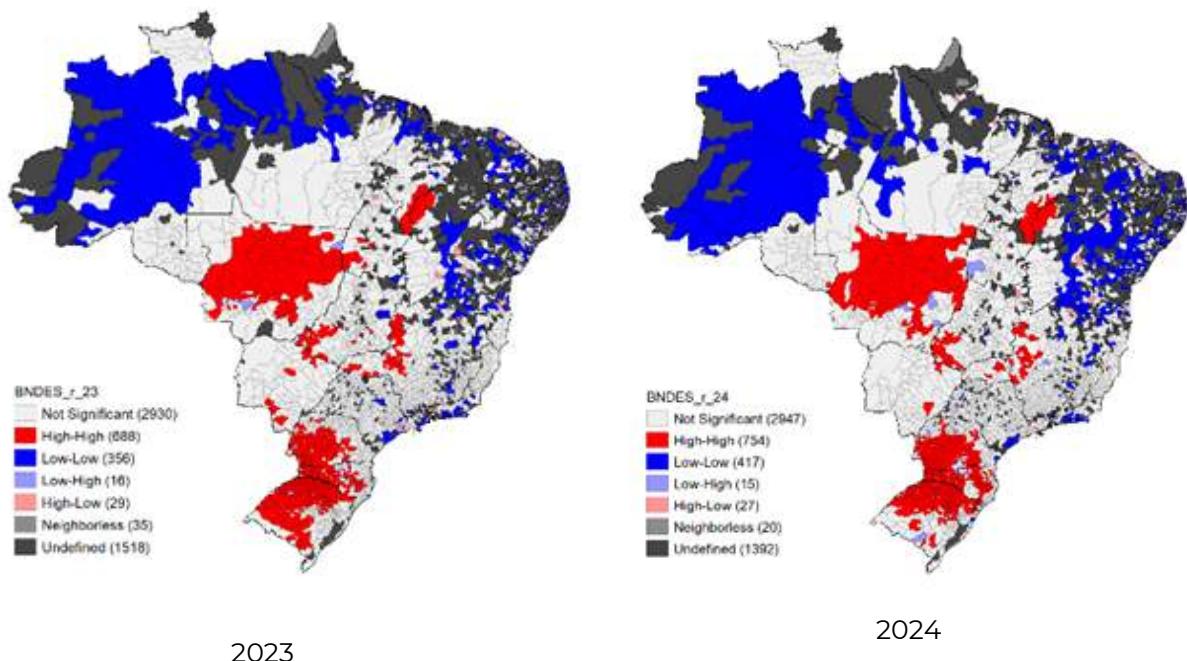
A Figura 5 apresenta os resultados do Índice de Moran Local (LISA) aplicado aos recursos do BNDES nos anos de 2023 e 2024. Dessa forma, a Figura mostra como os recursos do BNDES estão distribuídos pelo território nacional e quais áreas apresentam maior ou menor concentração em relação longo aos dois anos analisados.

A figura revela uma intensificação dos padrões espaciais, tanto de altas quanto de baixas concentrações de recursos. Os agrupamentos High-High aumentaram de 688 para 754 municípios, indicando expansão das áreas com

forte concentração de valores elevados, especialmente nas regiões Sul e Centro-Oeste. Da mesma forma, os clusters Low-Low aumentaram de 356 para 417 municípios, indicando expansão dos bolsões de baixos valores, principalmente na região Norte do país.

Essa evolução indica uma polarização mais acentuada na distribuição espacial dos recursos do BNDES, com aumento tanto nas áreas mais privilegiadas quanto nas mais carentes.

**Figura 5** - Índice de Moran Local (LISA) aplicado ao log dos recursos do BNDES – 2023 e 2024



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Por outro lado, os outliers espaciais permaneceram relativamente estáveis, com uma pequena redução nos municípios classificados como Low-High (de 16 para 15) e High-Low (de 29 para 27), o que sugere que os contrastes localizados não se alteraram significativamente. O número de municípios sem significância estatística também permaneceu elevado, passando de 2.930 para 2.947, reforçando a ideia de que a maior parte do território ainda não apresenta

padrões espaciais consistentes. Houve, no entanto, uma queda no número de vizinhos isolados, de 35 para 20, e dos municípios classificados como indefinidos, de 1518 para 1392, sinalizando maior clareza na identificação dos agrupamentos.

Assim, entre 2023 e 2024, o padrão espacial do BNDES revela um processo de maior definição territorial, com crescimento simultâneo das áreas de altas e baixas concentrações, o que amplia a desigualdade na distribuição dos recursos.

A Figura 6 apresenta o Índice de Moran Local (LISA) para os recursos per capita, considerando da soma dos Fundos Constitucionais de Financiamento e do BNDES, nos anos de 2023 e 2024. Este instrumento analítico permite identificar clusters espaciais, ou seja, agrupamentos de municípios que apresentam padrões semelhantes na alocação de recursos, além de destacar *outliers*, que são localidades que contrastam com seus vizinhos mais próximos.

Em 2023, observa-se elevado número de municípios em *clusters* High-High (1.041), distribuídos principalmente no Centro-Oeste, no interior do Nordeste e em partes do Sul, indicando uma forte concentração de altos valores per capita nessas regiões. Ao mesmo tempo, foram identificados 720 municípios classificados como Low-Low, principalmente no Norte e em áreas periféricas do Nordeste, indicando regiões de baixa captação.

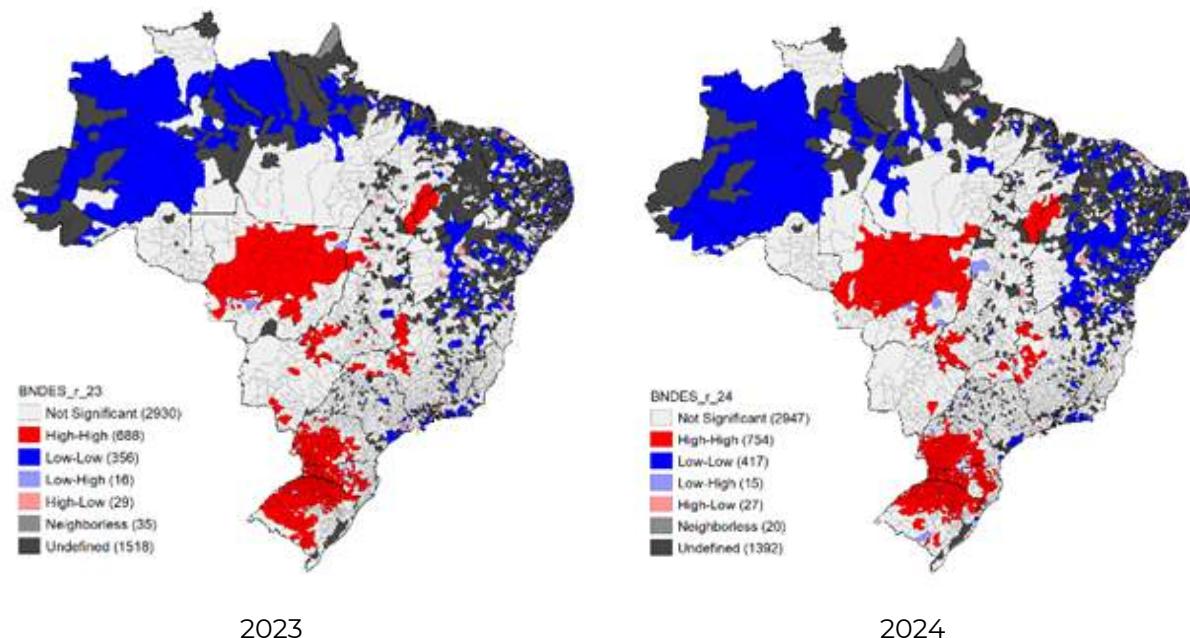
Os *outliers* espaciais também tiveram uma presença significativa: 49 municípios Low-High e 79 High-Low, refletindo situações de contraste na distribuição regional. Os municípios sem significância estatística totalizaram 3.474, representando uma grande parte do território nacional.

Em 2024, a configuração mantém sua continuidade, mas apresenta mudanças pontuais. O número de municípios High-High permaneceu praticamente inalterado, passando de 1.041 para 1.043, o que sugere a persistência da concentração em regiões historicamente favorecidas. Os *clusters* Low-Low cresceram levemente, de 720 para 779, reforçando a persistência de áreas com baixos recursos, especialmente no Norte do país. Os *outliers* também aumentaram: os Low-High passaram de 49 para 51, e os High-Low de 79 para

82, o que evidencia maior complexidade nos contrastes locais. Houve uma leve redução no número de municípios sem significância estatística (de 3.474 para 3.430) e de casos indefinidos (de 200 para 187), indicando melhor definição dos padrões espaciais.

Assim, os resultados indicam a manutenção da polarização regional, com uma ampliação simultânea de situações intermediárias e maior clareza nos agrupamentos.

**Figura 6** - Índice de Moran Local (LISA) para os recursos per capita, dos Fundos Constitucionais de Financiamento e do BNDES – 2023 e 2024



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

## Considerações Finais

O ciclo de monitoramento e avaliação da PNDR referente ao período de 2023–2024 representa um marco institucional para a consolidação de uma política pública mais integrada, transparente e orientada por evidências.



O relatório de monitoramento apresentou uma visão geral do ano de 2024, com uma análise da conjuntura no ano como um contexto para o monitoramento da PNDR. O ano de 2024 foi marcado por crescimento econômico, com maior resultado nas regiões Norte e Nordeste, também por um crescimento mais espalhado da economia, em comparação com 2023, quando houve forte concentração no setor agropecuária.

Para um contexto do ano de 2024, alguns pontos em destaque para o ano passado foram:

- O PIB brasileiro cresceu 3,4% em 2024, impulsionado pelos setores de serviços e indústria, enquanto a agropecuária teve leve retração;
- Norte (+34,9%) e Nordeste (+30,8%) apresentaram as maiores taxas de crescimento da renda domiciliar per capita entre 2021 e 2024, indicando maior dinamismo relativo das regiões mais pobres;
- O mercado de trabalho se fortaleceu: queda da taxa de desocupação (7,7% no 3º trimestre de 2024), aumento da formalização e expansão da massa salarial;
- Houve recuperação dos níveis de renda do trabalho e aumento real do salário-mínimo, com impacto positivo sobre as famílias de baixa renda.

O trabalho conjunto entre o MIDR e o IPEA resultou em avanços metodológicos significativos, especialmente na regionalização do PPA 2024–2027 e na articulação com os PRDs. Esse processo fortaleceu a governança federativa e estabeleceu bases concretas para o acompanhamento sistemático dos instrumentos da PNDR, em especial os Fundos Constitucionais de Financiamento, como mecanismos de indução ao desenvolvimento regional.

Alguns pontos de destaque sobre a governança da política:

- O Decreto nº 11.962/2024 instituiu a Nova PNDR, consolidando um modelo mais robusto de governança, de coordenação federativa e monitoramento;
- Houve revitalização do NIR, que fortaleceu as análises e o acompanhamento territorial;
- O Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional passou a integrar ministérios e entes federativos, aprimorando o planejamento e a avaliação da política;

- 
- Os avanços de 2024 consolidaram os instrumentos de articulação intersetorial e reforçaram a integração da PNDR com o PPA 2024–2027 e com os PRDs.

Os resultados apresentados demonstram que a integração entre o PPA e os PRDs foi efetiva e inovadora, permitindo identificar as entregas por eixos estratégicos e ministérios parceiros.

Embora ainda existam desafios de regionalização e lacunas de informação, o processo revelou um avanço na coordenação interfederativa e na definição de prioridades regionais ajustadas às especificidades territoriais. Observou-se também que as entregas associadas a áreas como desenvolvimento produtivo, infraestrutura econômica e social e meio ambiente se destacaram nas três macrorregiões, revelando alinhamento com os objetivos da PNDR e uma maior aderência das políticas setoriais ao enfoque territorial.

Podem-se elencar alguns pontos relevantes nessa análise:

- Pela primeira vez, o PPA foi regionalizado e articulado metodologicamente aos PRDs, em parceria entre o MPO, MIDR, SUDENE, SUDAM e SUDECO;
- O monitoramento identificou 653 entregas com metas quantificadas, sendo 52,8% ainda sem regionalização, refletindo um trabalho inicial e inovador;
- As entregas concentraram-se em infraestrutura, agropecuária, energia, inovação, inclusão produtiva e serviços públicos essenciais. No Nordeste, com destaque nas entregas do PPA para a integração logística e recursos hídricos, programas de saúde pública, o fortalecimento de redes de cidades intermediárias como polos de desenvolvimento regional e forte transversalidade entre eixos sociais e produtivos. No Centro-Oeste, o destaque nas entregas do PPA foram a forte presença de programas de logística e agropecuária sustentável. Na Amazônia, destaque para saúde indígena, regularização fundiária e bioeconomia.

Em relação aos Fundos Constitucionais de Financiamento, a análise comparativa entre 2023 e 2024 indicou aumento nos valores médios e medianos, com maior capilaridade territorial e menor concentração, ainda que

o padrão territorial tenha se mantido. A distribuição per capita mostrou uma tendência de redução das extremidades, tanto das faixas mais baixas quanto das mais altas, e o fortalecimento das faixas intermediárias, sinalizando um processo de redistribuição mais equilibrado e inclusivo. Esse movimento aponta para o amadurecimento do crédito regional como instrumento de coesão territorial, capaz de reduzir assimetrias históricas no acesso aos recursos públicos.

Do ponto de vista espacial, a aplicação do Índice de Moran Local (LISA) revelou que, embora ainda persistam *clusters* de alta e baixa concentração de recursos, há uma leve redução da polarização espacial e um aumento das situações intermediárias. Isso indica uma dinâmica de redistribuição territorial mais difusa e complexa, com maior presença de municípios que passam a se destacar positivamente em relação aos seus vizinhos.

Ainda assim, permanece o desafio de reduzir os bolsões de baixa captação, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, onde a fragilidade institucional e a limitada capacidade de execução dificultam a plena efetividade da política. Da mesma forma, a distribuição setorial ficou concentrada no setor agropecuário, ainda que tenha havido esforços para oferecer crédito para outros setores.

Quanto à tipologia das regiões imediatas, as regiões prioritárias da política ainda não estão as maiores beneficiadas, o que em parte reflete também a baixa demanda por crédito dessas regiões estagnadas, mas, por outro lado, mostra como um desafio para a política com o objetivo de atingir essas áreas mais carentes.

Em suma, podem-se destacar alguns pontos em relação aos fundos constitucionais:

- Os Fundos Constitucionais ampliaram sua execução em 2024, ainda que continue uma concentração no setor rural:
  - o FNO: 73,9% das aplicações;
  - o FNE: 40,7%;
  - o FCO: 62,9%.

- O crédito per capita revelou alta heterogeneidade territorial, com maior concentração no Nordeste setentrional, Centro-Oeste e regiões do Matopiba;
- Persistem assimetrias na distribuição espacial e setorial dos recursos, embora haja sinais de expansão do crédito produtivo regional;
- A análise mostra polarização territorial do crédito, com poucos municípios concentrando valores muito superiores à média.

Por fim, as evidências do ciclo de 2023–2024 apontam que a PNDR avança rumo a um modelo mais integrado e orientado para alcançar seus objetivos, mas que ainda exige o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento, da regionalização orçamentária e da governança multiescalar.

## **Referências**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a recriação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, estabelece sua estrutura e funcionamento e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 jan. 2007.

BRASIL. Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009. Cria a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 jan. 2009.

BRASIL. Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. Altera a Lei nº 7.827/1989, para incluir a possibilidade de financiamento a estudantes de ensino superior, técnico e tecnológico com recursos dos Fundos Constitucionais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.682, de 19 de junho de 2018. Altera a forma de definição dos encargos financeiros cobrados nos financiamentos com recursos dos Fundos Constitucionais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 14.076, de 14 de outubro de 2020. Altera a Lei nº 7.827/1989 para permitir a cobrança de IOF nas operações do FCO entre 2021 e 2025. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.166, de 10 de junho de 2021. Dispõe sobre a renegociação extraordinária de dívidas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.227, de 20 de outubro de 2021. Autoriza o uso de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento na estruturação de projetos de concessão e parcerias público-privadas. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal e institui os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 set. 1989.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Lista de Alto Risco da Administração Federal. 2ª. Edição. Brasília, 2024.

CAMBOTA, J. N.; VIANA, L. F. G. O impacto do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no crescimento dos municípios: uma aplicação de painel dinâmico. Revista Controle, Fortaleza, v. 17, n. 1, p. 20-46, 2019.

## Anexo I

Tabela A.1 - Situação das Entregas regionalizadas do PPA pactuadas no PRDA – PAC

Situação das Entregas do PPA em 2024 – PRDA	Não-PAC	PAC	Total	%
Cumpridas (Meta Alcançada)	90	18	108	16,5%
Com Meta Regionalizada em Andamento (Parcial)	54	16	70	10,7%
Com Meta Regionalizada, mas com Execução Zerada	59	48	107	16,4%
Meta Regionalizada igual a Zero e Execução Zerada	7	16	23	3,5%
Sem Regionalização no Cadastro e Com Execução	96	17	113	17,3%
Sem Regionalização no Cadastro e Execução Zerada	191	41	232	35,5%
<b>Total</b>	<b>497</b>	<b>156</b>	<b>653</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaboração própria com dados PPA 2024-2027 fornecidos por MPO/SEPLAN (2025).

Tabela A.2 – Situação das Entregas regionalizadas do PPA pactuadas no PRDCO - PAC.

Situação	Não-PAC	PAC	Total	%
Cumpridas (Meta Alcançada)	47	12	<b>59</b>	15,6%
Com Meta Regionalizada em Andamento (Parcial)	19	3	<b>22</b>	5,8%
Com Meta Regionalizada, mas com Execução Zerada	31	19	<b>50</b>	13,2%
Meta Regionalizada igual a Zero e Execução Zerada	7	9	<b>16</b>	4,2%
Sem Regionalização no Cadastro e Com Execução	64	11	<b>75</b>	19,8%
Sem Regionalização no Cadastro e Execução Zerada	129	28	<b>157</b>	41,4%
<b>Total</b>	<b>297</b>	<b>82</b>	<b>379</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: MPO/Seplan e elaboração própria, 2025.

Tabela A.3 – Situação das Entregas regionalizadas do PPA pactuadas no PRDNE - PAC

Situação das Entregas do PPA em 2024 - PRDNE	Não-PAC	PAC	Total	%
Cumpridas (Meta Alcançada)	101	38	139	16,1%
Com Meta Regionalizada em Andamento (Parcial)	66	27	93	10,8%
Com Meta Regionalizada, mas com Execução Zerada	74	87	161	18,7%
Meta Regionalizada igual a Zero e Execução Zerada	9	34	43	5,0%
Sem Regionalização no Cadastro e Com Execução	101	18	119	13,8%
Sem Regionalização no Cadastro e Execução Zerada	259	48	307	35,6%
<b>Total</b>	<b>610</b>	<b>252</b>	<b>862</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: MPO/Seplan e elaboração própria, 2025.

# Estratégia Rotas de Integração Nacional: Construção do Modelo Lógico<sup>1</sup>

Artur Monteiro Leitão Júnior<sup>2</sup>

## Introdução

A heterogeneidade socioeconômica do território brasileiro impõe desafios significativos para a formulação e aplicação de qualquer política pública voltada à promoção de oportunidades de desenvolvimento regional que resultem na redução das desigualdades intra e inter-regionais, no crescimento econômico sustentável, na geração de renda e na melhoria da qualidade de vida da população, conforme preconiza a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Nesse contexto, o Programa **Rotas de Integração Nacional** emerge como uma iniciativa estratégica do Governo Federal voltado para a articulação de cadeias produtivas em territórios de baixa dinamização econômica, tendo o propósito geral de promover inclusão produtiva, inovação e fortalecimento de vocações regionais.

Em linhas gerais, o programa se baseia na identificação de arranjos produtivos emergentes e no estímulo à formação de redes colaborativas entre os atores envolvidos, sejam eles públicos (considerando, por exemplo, as diferentes

<sup>1</sup> Desenvolvido a partir dos relatórios técnicos apresentados pelo coordenador Jevuks Matheus de Araújo no âmbito do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 954379/2023, celebrado entre a Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - SDR/MIDR e a Universidade Federal da Paraíba - UFPB, e executado pelo Departamento de Economia da UFPB em parceria com a Universidade de Pernambuco (UPE).

<sup>2</sup> Analista de Infraestrutura. Coordenador de Gestão da Informação - CGGI/SDR/DGINF no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).

esferas de governo) ou privados (incluindo, por exemplo, empresas e associações e organizações da sociedade civil). Fundamentado, pois, no território, este programa dialoga diretamente com abordagens contemporâneas de desenvolvimento, uma vez que se fundamenta no reconhecimento da diversidade regional e da governança multiescalar para a construção de uma política pública mais assertiva e eficaz.

Dentro do esforço de resgate da identidade e dos aspectos fundamentais do programa, destaca-se a construção do **Modelo Lógico** como ferramenta estruturante de planejamento, monitoramento e avaliação das ações já implementadas. O Modelo Lógico, amplamente difundido nos campos da avaliação de programas e da gestão pública orientada por resultados, configura-se como uma representação sistemática dos elos entre os insumos, as atividades, os produtos, os resultados e os impactos pretendidos, de modo a consolidar a compreensão sobre os fundamentos, objetivos e desafios do Programa Rotas, sendo que o seu emprego proporciona clareza nos objetivos, consistência na implementação e suporte à tomada de decisões fundamentadas em evidências.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo apresentar e discutir os principais resultados do Programa Rotas de Integração Nacional, com ênfase na construção e aplicação do Modelo Lógico desta estratégia. Assim, pretende-se analisar brevemente como esta abordagem metodológica contribuiu para o aprimoramento do programa de base territorial e, por consequência, para o fortalecimento das cadeias produtivas contempladas, evidenciando o papel do planejamento estruturado na efetividade das políticas públicas.

## **Desenvolvimento territorial: as Rotas de Integração Nacional**

As Rotas de Integração Nacional calcam-se no eixo conceitual do desenvolvimento territorial, entendido como uma abordagem que ultrapassa a lógica setorial tradicional ao reconhecer o território como espaço socialmente construído, dotado de identidade, vocações e desafios próprios. Assim, essa perspectiva torna-se muito relevante em regiões com baixa dinamização, onde políticas públicas precisam estimular a cooperação, a inovação social e o fortalecimento de cadeias produtivas integradas à realidade local.

Sob a responsabilidade do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), as Rotas de Integração Nacional configuram-se como ferramenta estratégica para traduzir os princípios da PNDR em ações concretas que impulsionam o desenvolvimento regional e o crescimento sustentável do país. Assim, encontram-se desenvolvidas, atualmente, doze Rotas nacionais (Figura 1), presentes em 16 Unidades da Federação, com 64 polos de desenvolvimento (Tabela 1) – majoritariamente localizados no Nordeste (55%) – e beneficiando mais de 800 municípios no país.

**Figura 1 - Rotas de Integração Nacional**



Fonte: MIDR (2025a)

**Tabela 1 - Quantidades de polos por região e cadeias produtivas**

Rota	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Açaí	4	0	0	0	0	4
Biodiversidade	1	4	0	0	1	6
Cacau	1	1	0	0	0	2
Cordeiro	0	12	1	2	0	15
E. Circular	0	1	0	0	1	2
Fruticultura	0	2	0	0	3	5
Leite	0	2	0	2	2	6
Mel	1	4	2	2	0	9
Moda	0	1	1	0	2	4
Avicultura caipira	0	1	0	0	0	1
Pescado	1	5	1	0	0	7
Tecnologias da informação e comunicação (TIC)	0	3	0	0	1	4

Fonte: MIDR (2025b)

Cada Rota está estruturada a partir de setores estratégicos, conforme apresentado a seguir:

- **Rota do Açaí:** voltada ao fortalecimento da produção e comercialização do açaí, ela foi inicialmente criada no Estado do Pará, e os principais Polos estão no Baixo Tocantins, no Entorno da BR-316 e na área florestal de Marajó, abrangendo cerca de 47 municípios.
- **Rota da Avicultura Caipira:** voltada à promoção do segmento da avicultura caipira, embora ainda não possua polos ativos, o processo de criação inicial encontra-se concentrado no Estado da Paraíba.
- **Rota da Biodiversidade:** centra-se na cadeia de fitomedicamentos, fitoterápicos e alimentos nutracêuticos, possuindo polos em Pernambuco, Paraíba, Bahia, Espírito Santo e Amazonas, promovendo a bioeconomia sustentável em cerca de 56 municípios.
- **Rota do Cacau:** estruturada para fortalecer a produção sustentável do cacau e agregar valor à cadeia produtiva, possui polos na Bahia e no Pará, beneficiando cerca de 37 municípios.
- **Rota do Cordeiro:** incentiva a ovinocultura e a caprinocultura por meio da organização social, assistência técnica e melhoramento genético, abrangendo 15 polos e 219 municípios, em estados como Rio Grande do Sul, Bahia Pernambuco, Paraíba e Ceará.
- **Rota da Economia Circular:** centrada na promoção de práticas sustentáveis na gestão de resíduos, energias renováveis e aproveitamento dos recursos hídricos, possuindo polos no Distrito Federal e Paraíba, e beneficiando cerca de 108 municípios.
- **Rota da Fruticultura:** voltada ao fortalecimento da produção e comercialização de frutas para o aumento da rentabilidade dos produtores, está presente em 172 municípios, com polos em Alagoas, Ceará e Goiás.
- **Rota do Leite:** voltada ao melhoramento da qualidade e da competitividade do setor, atua em cerca de 112 municípios, com polos em Goiás, Mato Grosso do Sul e Ceará.
- **Rota do Mel:** promovendo o fortalecimento da apicultura a partir da produção sustentável do mel e de seus derivados, conta com seis polos em cerca de 140 municípios, incluindo os estados do Rio Grande do Sul, Piauí e Minas Gerais.

- 
- **Rota da Moda:** voltada à promoção do segmento têxtil, não tem polos ativos, mas em processo de ativação em localidades como a Região Metropolitana de Goiânia e o Litoral Cearense.
  - **Rota do Pescado:** focada na profissionalização da cadeia produtiva do pescado, possui um único polo que abrange 25 municípios de Minas Gerais.
  - **Rota da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC):** voltada ao incentivo do uso da tecnologia da informação para a promoção de cidades inteligentes e a digitalização de setores produtivos, possuindo polos no Distrito Federal, Paraíba e Pará.

A criação dos polos produtivos no âmbito de cada uma das rotas permite a organização dos produtores e dos empreendedores locais em torno de cadeias produtivas estratégicas, promovendo a inovação, a agregação de valor e a ampliação da competitividade destes setores. Ademais, as rotas favorecem a articulação entre diferentes setores, incluindo o setor produtivo, órgãos governamentais, instituições de ensino e a sociedade civil, de forma a potencializar investimentos e ampliar oportunidades para o desenvolvimento territorial em bases regionais.

## **Desenvolvimento do Modelo Lógico**

Enquanto política pública, o programa Rotas de Integração Nacional precisa ser gerenciado a partir de um acompanhamento constante voltado para o alcance de seus objetivos, de modo a considerar a análise de seu desenho, o que implica, por sua vez, na verificação da concepção do programa, na sua implementação e na identificação dos pontos favoráveis e/ou desfavoráveis para o alcance dos resultados desejados.

Nesse sentido, a construção do Modelo Lógico de uma política pública emerge como estratégia comumente utilizada para evidenciar o que se espera de um programa político, podendo este modelo ser utilizado tanto para uma avaliação ex-ante, quanto como subsídio de avaliação de políticas públicas que já se encontram em execução.

Em síntese, os **Modelos Lógicos** são ferramentas analíticas que organizam, de forma sistemática e visual, os componentes de um programa: insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Difundidos como práticas de gestão orientada por resultados no setor público, as suas principais funções incluem: (i) o planejamento, a partir da explicitação da lógica de intervenção e dos caminhos esperados entre ações e efeitos; (ii) o monitoramento, a partir da possibilidade de rastreamento de indicadores e da avaliação do progresso; (iii) a avaliação, promovendo uma análise crítica do desempenho e efetividade dos programas; e (iv) a comunicação, facilitando o entendimento entre os diversos atores envolvidos e/ou interessados.

Para o caso específico da Estratégia Rotas de Integração Nacional, foram realizadas cinco oficinas para a construção de seu Modelo Lógico, de modo a identificar as causas do problema central e definir seus objetivos e produtos. Para tanto, tais encontros contaram com a participação de integrantes do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), das superintendências da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), dos bancos do Nordeste (BNB) e da Amazônia (BASA), dos fundos constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), de Financiamento do Nordeste (FNE) e de Financiamento do Centro-oeste (FCO), da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e da Universidade Federal de Goiás (UFG).

Nesse processo, foram executadas três etapas fundamentais, a saber: (1) a construção da Árvore de Problemas; (2) a definição da Árvore de Objetivos; e (3) o desenvolvimento do Modelo Lógico em si.

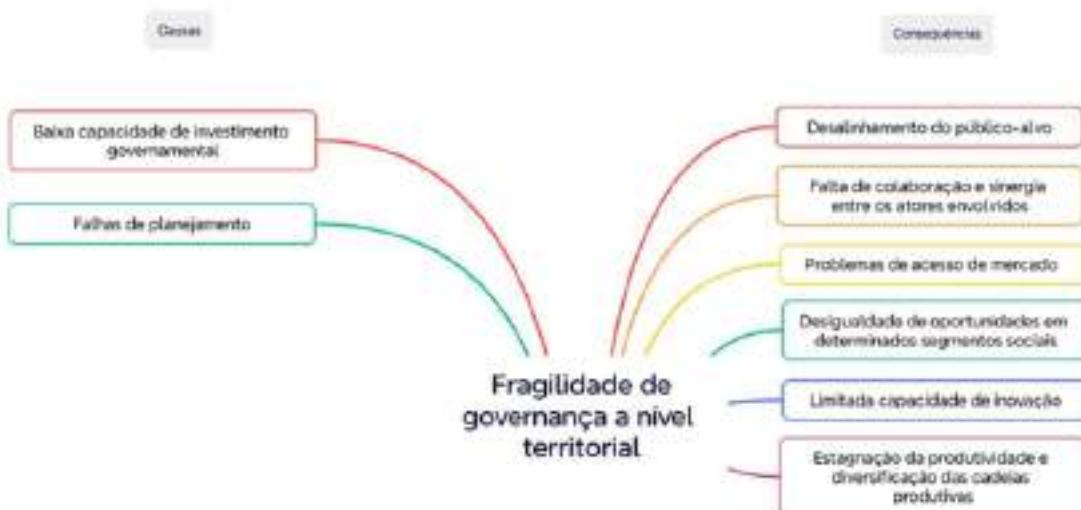
### *Árvore de Problemas*

Como primeira etapa, a identificação e a caracterização do problema configuram-se como os pontos de partida para a definição dos atributos que demandam a intervenção do Estado por intermédio de uma política pública; assim, são pensados, na sequência, os objetivos concretos para mitigar ou resolver o problema.

Nesse contexto, para a Estratégia Rotas, o problema central foi identificado como a **fragilidade da governança**, acarretando entre outras consequências, na baixa inovação das cadeias produtivas locais e na integração limitadas dos sistemas regionais.

A partir daí, foram definidas as causas e as consequências deste problema central, originando a Árvore de Problemas (Figura 2).

**Figura 2 -** Estratégia Rotas: Árvore de Problemas



Fonte: Araujo et al. (2025)

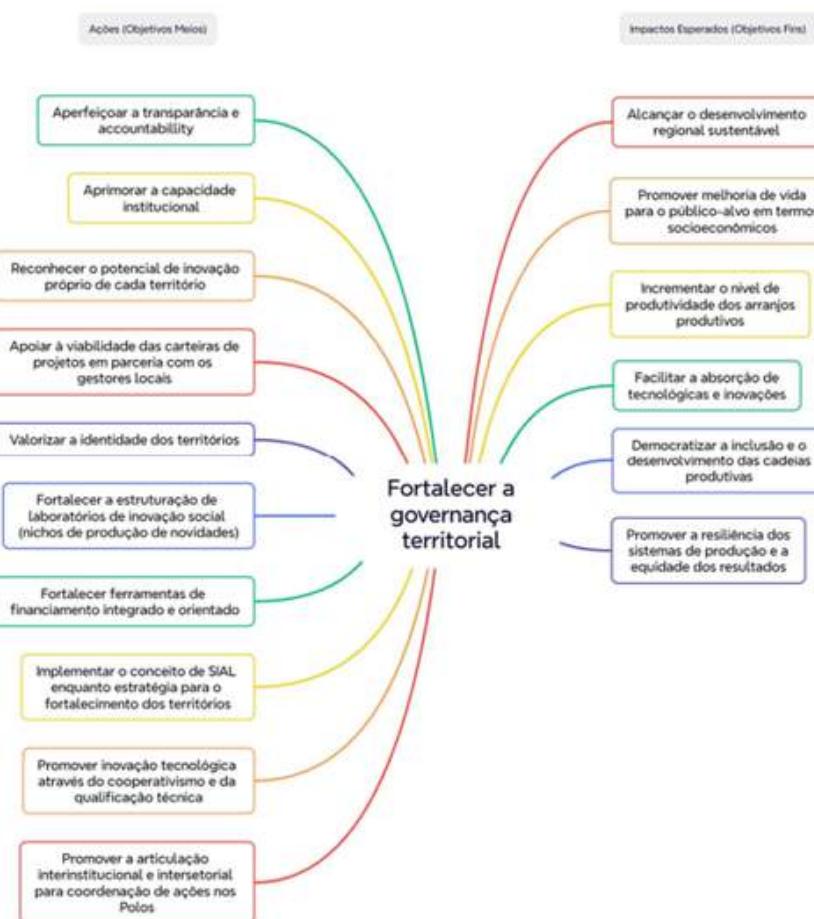
### Árvore de Objetivos

A partir da identificação do problema central, esta segunda etapa, centrada na geração de uma árvore de objetivos, fundamenta-se na busca de atendimento do problema identificado, propondo alternativas de intervenção para a solução de situações indesejadas. Assim, tem-se a transformação da árvore de problemas em um conjunto de possíveis soluções futuras, de modo a constituir a Árvore de Objetivos em uma importante ferramenta no planejamento e gestão das políticas públicas, uma vez que subsidia o planejamento de estratégias e ações para a resolução dos problemas identificados, acarretando clareza, compreensão, monitoramento contínuo e avaliação dos resultados.

À luz do objetivo central de “Fortalecer a governança territorial” enquanto solução para a questão proposta previamente (primeira etapa) na Árvore de Problemas, foram elencadas ações como estratégias para a obtenção de resultados intermediários que modificam as causas do problema (objetivos meios), bem como impactos esperados (objetivos finais), como demonstra a Figura 3.

A partir da revisão das causas e consequências associadas ao problema central, fica evidente a compreensão do papel fundamental da governança na promoção do desenvolvimento dos territórios, na inovação e na mobilização e manutenção do engajamento dos atores envolvidos. Para complementar a compreensão, os objetivos são desdobrados em resultados, produtos, atividades e recursos, desenvolvendo uma abordagem sistemática que completa o Modelo Lógico em si.

**Figura 3 - Estratégia Rotas: Árvore de Objetivos**

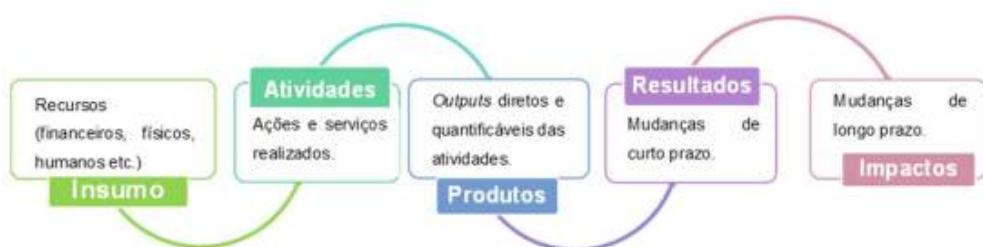


Fonte: Araujo et al. (2025)

## Modelo Lógico

Enquanto instrumento de reconhecimento dos componentes referentes ao desenho, operação e efeitos das políticas públicas, permitindo a identificação de falhas, redundâncias e atividades inconsistentes no desenho ou na implementação de uma estratégia, o Modelo Lógico é composto pelos insumos, atividades, produtos, resultados e impactos, estando cada componente interligado de forma lógica – Figura 4.

**Figura 4 -** Encadeamento de elementos do Modelo Lógico



Fonte: Brasil (2018)

De forma resumida, os insumos são os instrumentos necessários para a execução da política; as atividades correspondem às ações desenvolvidas, podendo recair sobre os beneficiários (diretas) ou necessárias para a realização da política (indiretas); os produtos são as entregas concretas, quantificáveis e obtidos a partir da realização das atividades; os resultados dizem respeito às mudanças de curto/médio prazos obtidas com a intervenção; e os impactos indicam os efeitos ou mudanças de longo prazo, podendo ser individuais e/ou coletivos.

Para o caso específico da Estratégia Rotas, as oficinas especializadas ensejaram a consolidação de 21 resultados e 12 impactos, abrangendo as seguintes áreas temáticas: Cadeias produtivas; Capacitação; Orçamento e financiamento; Funcionamento do Rotas (procedimentos internos); Parcerias com outros atores; e, por fim, Governança territorial – Quadro 1.

**Quadro 1 - Estratégia Rotas: Modelo Lógico**

INSUMOS	ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADOS	IMPACTO
Diagnósticos regionais elaborados e atualizados, com mapeamento das cadeias produtivas existentes e potenciais.	Definir as melhores soluções para os problemas identificados.	Planos locais para o desenvolvimento de cadeias produtivas elaborados.	Melhoramento dos sistemas produtivos sustentáveis, tornando-os mais inclusivos e dinamizadores das economias locais e regionais.	Contribuição para o desenvolvimento socioeconômico sustentável das regiões envolvidas.
	Desenvolver sistemas de produção integrados e sustentáveis.	Melhoria dos sistemas produtivos sustentáveis.	Maior sustentabilidade das intervenções nos territórios.	Redução das desigualdades intra e inter-regionais.
Pessoas capacitadas (multiplicadores).	Capacitar os produtores dos Polos.	Quantidade de produtores qualificados para produzir com ganhos de competitividade.	Novos atores (produtores) atuando nos mercados locais e regionais.	Melhoria na qualidade de vida das comunidades envolvidas.
	Capacitar os atores envolvidos na gestão compartilhada.	Lideranças do rotas e instituições parceiras capacitadas.	Aumento do protagonismo da governança local e territorial para o desenvolvimento**.	
	Capacitar as governanças territoriais diversas atividades produtivas nos territórios do ROTAS.	Pessoal Interno do Rotas capacitado.		
Fontes de recursos Mapeadas (Orçamento específico do MIDR para o ROTAS, Programas de Financiamento do BNB, PRODETER., etc.)	Ofertar crédito produtivo.	Financiamentos produtivos.	Expansão do financiamento integrado e orientado das diversas atividades produtivas nos territórios do ROTAS.	Ampliação dos investimentos na Região.
			Ampliação expressiva do número de agricultores, agroindústrias e prestadores de serviços.	Inclusão produtiva.
MEDIDAS INSTITUCIONAIS - Documento formal de criação dos colegiados institucionais.	Instituir e operarizar os colegiados multi-institucionais (Comitês, grupos de trabalho).	Colegiados (comitês, grupos de trabalho) instituídos.	Melhoria na gestão compartilhada	Maior efetividade das ações do programa.

(continua)

(continuação)

INSUMOS	ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADOS	IMPACTO
Modelo PDCA das atividades desenvolvidas.	Implementar sistemática de monitoramento e avaliação, através de Reuniões trimestrais de Governança.  Aperfeiçoar a Política de Desenvolvimento Territorial do MIDR.	Agenda de monitoramento e avaliação do Programa Instituída.	Diagnósticos constantes.  Contribuição para o melhor estabelecimento dos indicadores de desempenho, resultados e impactos das atividades econômicas apoiadas pelo ROTAS.	
MEDIDAS INSTITUCIONAIS - Documento formal de criação do segmento de Gestão do Conhecimento no ROTAS.	Preparar manuais e procedimentos operacionais para o Programa ROTAS.	Diretrizes de implementação do Programa instituídas (manuals de boas práticas etc.)	Gestão do conhecimento do Programa implementado.	Maior Efetividade das ações do programa.
MEDIDAS INSTITUCIONAIS - Documento formal de criação de Instâncias locais de coordenação.	Definir coordenadores locais.  Definir instâncias locais de coordenação com participação de produtores e instituições públicas municipais, estaduais e federal.	Instâncias locais de coordenação criadas nos territórios.	Fortalecimento das relações entre atores e instituições envolvidas.	
Corpo técnico com mandato de atuação.	Ofertar suporte técnico aos produtores locais nos territórios para as diversas atividades produtivas.	Assistência técnica.	Mudança comportamental dos agentes econômicos que integram o ROTAS.	Maior Efetividade das ações do programa.
Material de divulgação do ROTAS.	Realizar feiras e eventos de divulgação para comercialização dos produtos dos territórios.	Implantação de unidades demonstrativas referentes às cadeias produtivas do rotas.	Novas oportunidades de mercado (locais e regionais) criadas.	Melhoria na gestão compartilhada.
Medidas institucionais - Documento formal de criação de instâncias de pesquisa de novas oportunidades de mercado.	Criar, no âmbito Rotas, uma instância formal dedicada à pesquisa de novas oportunidades de mercado para as atividades produtivas.	Instância formal dedicada à pesquisa de novas oportunidades criada no âmbito do ROTAS.	Aumento da inclusão socioprodutiva.	Aumento da renda em territórios com baixo dinamismo produtivo.
Diversidade de atores e instituições nos fóruns colegiados.	Elaborar planos de ação para os territórios das ROTAS.	Agendas compartilhadas pactuadas entre os diversos atores e instituições.  Implantação de sistemas de integração vertical nas cadeias produtivas do ROTAS.	Fortalecimento das políticas de diversidade nos territórios.  Maior envolvimento dos atores locais/territoriais.	Rede fortalecida.

(continua)

(continuação)

INSUMOS	ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADOS	IMPACTO
Mapa de Instituições que podem contribuir com o ROTAS em nível regional.	Arregimentar instituições públicas e privadas de pesquisa, ensino, assistência técnica e extensão rural para envolvimento com o Projeto ROTAS.	Novas abordagens metodológicas visando inovações tecnológicas e não tecnológicas.	Integração da Política de Desenvolvimento Territorial do MIDR com os diversos instrumentos de gestão institucional dos territórios do ROTAS.	Rede fortalecida.
	Articular com instituições públicas para a oferta de serviços e bens.	Parcerias com redes de inovação nos Polos instituídas.	Fortalecimento das parcerias entre instituições públicas e privadas. Ecossistemas territoriais de inovação estabelecidos e atuantes.	
Pelo menos um gestor da governança territorial, de responsabilidade do MIDR, trabalhando em parceria com o agente de desenvolvimento do BNB e algum agente do SEBRAE.	Criar e fortalecer as governanças territoriais a partir dos atores dos municípios que compõem as rotas.	Governanças locais fortalecidas, reconhecidas e atuantes.	Enraizamento do programa nos territórios e comunidades.	Fortalecimento das comunidades locais.

Fonte: Araujo et al. (2024)

Assim, por meio das oficinas, responsáveis por auscultar os atores envolvidos e representantes dos agentes que compõem a Estratégia Rotas, foi possível identificar a principal dificuldade a ser mitigada ao longo do próximo período do programa, qual seja: a melhoria na gestão da governança territorial da política pública em questão. Nesse contexto, o próximo passo que se impõe é a criação de métricas que permitirão auxiliar na decisão e monitoramento da execução do programa e, quando necessário, subsidiar as decisões que busquem melhorar e aperfeiçoar a execução do plano de ação.

## Avaliação da Governança da Estratégia Rotas de Integração Nacional

Considerando ser um programa (política pública) já em execução, de modo complementar ao desenvolvimento do Modelo Lógico foi procedida uma Avaliação da Governança da Estratégia Rotas de Integração Nacional, tendo como base as iniciativas e procedimentos em execução para a operacionalização do programa. Dessa forma, foram elaborados produtos fundamentados em diagnóstico prévio, os quais, partindo da constatação de que grande parte das rotinas atinentes à execução da Estratégia Rotas já se

encontram internalizados no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), concentraram-se na documentação, formalização e atualização – conforme a Portaria nº 2.737/2023, que estabelece as Rotas de Integração Nacional como uma estratégia de desenvolvimento regional e inclusão produtiva do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional – dessas rotinas e procedimentos.

Os três produtos desenvolvidos encontram-se descritos a seguir:

- 1) Elaboração de um **Manual de Procedimentos para Pedido de Reconhecimento e Instauração de Polo**: detalha os procedimentos que a articulação local deve adotar para a solicitação de reconhecimento do polo, além de conter modelos de documentação, como formulários e relatórios. Adicionalmente, o manual fornece o roteiro para a atuação do Ministério na instauração do polo, convergindo para a padronização de rotinas e a maior transparência no processo de reconhecimento e instauração do polo.
- 2) Proposição de um **Modelo de Acompanhamento e Monitoramento do Polo na Gestão da Carteira de Projetos**: este modelo fundamenta-se na proposição de uma sistemática de reuniões periódicas e a proposição de um conjunto de procedimentos e padrões de relatórios para a comunicação entre os Pontos Focais e os Coordenadores de Polo (ou Comitê Gestor). Ademais, o produto também prevê o mapeamento de indicadores de impacto e resultado, bem como indicadores de processos (*Key Performance Indicators – KPIs*), sendo todos eles atrelados à gestão da Carteira de Projetos (realização físico/financeira, desvios de prazos e custos etc.).
- 3) **Mapeamento e formalização das rotinas, procedimentos e fluxos de informações relacionados ao atendimento de demandas do polo na gestão da Carteira de Projetos**: produto relacionado ao suporte do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) na gestão da Carteira de Projetos.

Tais produtos, operacionalizados a partir da confecção de seis documentos, buscou facilitar a transmissão e garantir a portabilidade do conhecimento necessário para a execução de rotinas e procedimentos.

Ademais, cumpre destacar que tais produtos foram desenvolvidos considerando três Etapas, a saber: (i) identificação, instauração e reconhecimento do Polo; (ii) gestão da Carteira de Projetos; e (iii) acompanhamento e monitoramento.

Como estudo de caso, ainda, foi procedida uma avaliação da 1ª Oficina Regional da Rota da Avicultura Caipira do Nordeste, evento realizado pelo Ministério como marco da inauguração do primeiro polo da Rota da Avicultura Caipira, no Estado da Paraíba.

## **Considerações Finais**

A Estratégia Rotas de Integração Nacional representa um papel importante no âmbito das políticas públicas brasileiras voltadas ao desenvolvimento regional em bases territoriais. Ao reconhecer as vocações produtivas locais e adotar uma abordagem participativa e atrelada aos contextos locais específicos, o programa contribui para a valorização das identidades regionais e para o fortalecimento das cadeias produtivas emergentes.

O desenvolvimento de um Modelo Lógico para a Estratégia Rotas demonstrou a importância de refletir acerca das políticas públicas em marcha, centrando neste modelo a condição de um instrumento essencial para a estruturação das ações e permitindo maior coerência entre objetivos, estratégias e resultados. Enquanto dispositivo funcional de planejamento, avaliação e mobilização institucional, o modelo tem o potencial de promover uma maior organização das rotas, bem como uma pactuação de metas e construção de indicadores sensíveis à realidade específica de cada região.

Considerando o diagnóstico do principal problema da Estratégia como sendo a fragilidade da governança e, por consequência, centralizando o objetivo no fortalecimento do sistema de governança da política pública em questão, foram consolidados, por meio de uma oficina especializada para o levantamento da Árvore de Problemas e da Árvore de Objetivos, 21 resultados e 12 impactos a serem perseguidos, concatenados quanto aos insumos, atividades e produtos que lhe dão origem. Tal Modelo Lógico envolve diversas áreas temáticas, que vão desde a capacitação, cadeias produtivas e a parceria

com outros atores até questões de procedimentos internos e de governança territorial, passando pelo orçamento e financiamento e pelos procedimentos internos de funcionamento da Estratégia Rotas.

À luz desse Modelo Lógico, e de uma avaliação específica da Estratégia Rotas de Integração Nacional quanto aos procedimentos instaurados e a serem aperfeiçoados para a execução desta política pública, tem-se que o Programa se constitui não apenas uma iniciativa relevante, mas também uma referência metodológica para futuras intervenções que busquem conciliar inovação, participação e convergência e equidade nos padrões de desenvolvimento.

## Referências

ARAUJO, Jevuks Matheus de et. al. Análise do Programa Rotas de Integração Nacional: Construção do Marco Lógico para a estratégia de desenvolvimento regional sustentável e inclusão produtiva da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e as Rotas de Integração Nacional. Acordo de Cooperação Técnica entre MIDR-ROTAS e a UFPB. 2024.

\_\_\_\_\_. Estratégia Rotas de Integração Nacional: Marco Lógico, Governança, Avaliação e Monitoramento. Acordo de Cooperação Técnica entre MIDR-ROTAS e a UFPB. 2025.

BRASIL. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Casa Civil da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2018.

MIDR - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. 2025a. Rotas de Integração Nacional. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/rotas-de-integracao-nacional>>. Acesso em: 29 set. 2025.

MIDR - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. 2025b. Relação de todos os polos das Rotas de Integração Nacional, suas respectivas áreas de abrangências e cadeias produtivas trabalhadas. Disponível em: <[https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/rotas-de-integracao-nacional/PolosAtualizados\\_Dez\\_2019.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/rotas-de-integracao-nacional/PolosAtualizados_Dez_2019.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2025.

# Avaliação de Políticas Públicas nos Arquipélagos do Marajó e do Bailique<sup>1</sup>

Artur Monteiro Leitão Júnior<sup>2</sup>

## Introdução

O Arquipélago do Marajó, localizado ao norte do Estado do Pará, e o Arquipélago do Bailique, distrito de Macapá (AP), configuram-se como territórios de elevada importância socioambiental e estratégica para o desenvolvimento regional sustentável, sobretudo se consideradas as suas localizações geográficas no âmbito da região amazônica brasileira, onde manifestam desafios históricos de desenvolvimento, infraestrutura e governança. Compostos por uma diversidade de ecossistemas e populações tradicionais, essas regiões tem sido objeto de atenção por parte do Governo Federal por meio de iniciativas e políticas públicas, como o **Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó** (PDTSAM) e o **Programa Abrace o Marajó**.

Nesse contexto, destaca-se o Projeto de Cooperação Técnica celebrado entre o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MDR) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), o qual teve como propósito o diagnóstico, a avaliação e a proposição de caminhos para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à região a partir de um levantamento detalhado das ações federais entre 2004 e 2022, avaliando a

<sup>1</sup> Desenvolvido a partir dos relatórios técnicos apresentados pelo consultor Ricardo Theophilo Folhes, do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica BR/IICA/13/001 - ÁGUA PARA TODOS - MDR.

<sup>2</sup> Analista de Infraestrutura. Coordenador de Gestão da Informação - CGGI/SDR/DGINF no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MDR).

efetividade destas ações. Ademais, para além das análises retrospectivas, o estudo preocupou-se em proceder a uma avaliação ex-ante para ações futuras, com foco na reformulação das estratégias e a inclusão do Arquipélago de Bailique (AP) no planejamento regional.

Assim, a partir dessa base analítica, pretende-se, neste artigo, apresentar os principais achados das políticas públicas enfocadas, ressaltando as recomendações para seus aprimoramentos, além de destacar os avanços, os entraves e as oportunidades para a construção de um modelo de desenvolvimento que valorize a sociodiversidade, promova a justiça fundiária e fortaleça a governança interinstitucional. A abordagem adotada considera os paradigmas em disputa na regularização fundiária regional, os desafios da bioeconomia e a necessidade de políticas públicas integradas e territorialmente sensíveis.

A partir da avaliação proposta, gestores públicos, organizações da sociedade civil e demais atores envolvidos devem ser subsidiados com informações qualificadas e propostas concretas, contribuindo para a efetivação de um desenvolvimento sustentável, inclusivo e respeitoso às especificidades culturais e ecológicas da região amazônica.

## **Contextualização**

A Região do Marajó tem sido a designação usual em políticas de desenvolvimento para um conjunto de 16 municípios localizados no noroeste do Estado do Pará: Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Curralinho, Gurupá, Melgaço, Muaná, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista e Soure. Abrangendo uma área de 104.140 km<sup>2</sup> e uma população de mais de 550 mil habitantes, a região apresenta uma grande diversidade de ecossistemas, que vão desde campos naturais até florestas de terra firme, passando por áreas alagadas e várzeas (Figura 1).

Elencada como região prioritária para a atuação de intervenção pública, a Região do Marajó destaca-se como área prioritária de políticas como o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó (PDTSAM), publicado em 2007, e o Programa Abrace o Marajó, lançado em 2020.

**Figura 1 - Municípios constituintes da Região do Marajó**



Fonte: Folhes (2024c)

Estes planos configuraram-se como segmentos sub-regionais do desenho das políticas que pretendia articular planos nacionais – notadamente a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – e regionais – sobretudo o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (PAS) – a planos de caráter sub-regional, como foram, no Estado do Pará, além do PDTSAM e do Abrace o Marajó, o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR 163 (Cuiabá-Santarém) e o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Xingu (PDTSX).

○ **Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó** (PDTSAM) foi uma iniciativa do Governo Federal em parceria com o Governo do Pará, prefeituras locais e sociedade civil, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da região por meio de ações organizadas em cinco eixos: (i) ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; (ii) fomento às atividades produtivas sustentáveis; (iii) infraestrutura para o desenvolvimento; (iv) inclusão social e cidadania; e (v) relações institucionais e modelo de gestão.

De modo geral, o seu objetivo central foi promover a ação articulada entre entes federativos para induzir, regular e, em algumas situações, assumir diretamente ações para a implantação de infraestruturas e dinamização de atividades econômicas consideradas sustentáveis, com valorização do patrimônio cultural, inclusão social e cidadania.

O Programa Abrace o Marajó, por sua vez, foi instituído como estratégia de desenvolvimento socioeconômico dos municípios que compõem o Arquipélago do Marajó, sendo pensado, enquanto iniciativa do Governo Federal coordenada pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), a partir de uma gestão compartilhada entre a União, Estado e os municípios locais. Nesse sentido, tal programa foi estruturado em torno de eixos e linhas de ação e Projetos de Ação Imediata (PAIs), com recursos da ordem de R\$ 720 milhões.

Tais programas (PDTSAM e Abrace o Marajó) foram apropriados pelo Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), cujas diretrizes foram aprovadas pelo Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Conselho/SUDAM) para os anos de 2024 a 2027.

Assim, a partir da solicitação de retomada das ações do Governo Federal e da inclusão do Arquipélago de Bailique – distrito de Macapá (AP), formado por oito ilhas situadas na foz do Rio Amazonas e com uma área de 1700 km<sup>2</sup> e uma população aproximada de oito mil habitantes (Figura 2) – na continuidade do planejamento do desenvolvimento regional, foi suscitado o esforço de proceder ao levantamento das ações desenvolvidas, avaliação dos resultados e elaboração de estudos para uma estratégia de atuação coordenada nos arquipélagos.

**Figura 2** - Mapa de situação do Arquipélago de Bailique



Fonte: Folhes (2024c)

## **Arquipélagos de Marajó e Bailique: políticas públicas do Governo Federal e governos estaduais (2007-2022)**

As políticas públicas do Governo Federal e dos governos estaduais (representando, no mínimo, 70% do orçamento anual pago) desenvolvidas nos arquipélagos do Marajó e do Bailique foram analisadas a partir de duas fontes de dados oficiais de informações orçamentárias: (a) o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, da Secretaria do Tesouro Nacional (SICONFI/STN), especificamente da base FINBRA (Finanças Municipais); e (b) Dados Contábeis dos Municípios. Ademais, para melhor compreender a forma como os repasses da União chegaram aos municípios, foram também analisados os dados do portal Tesouro Transparente, da base de Transferências a Estados e Municípios, com a seleção dos municípios do Marajó, bem como informações do Portal da Transparência para a execução das despesas públicas.

De modo geral, tem-se que as receitas tributárias dos municípios do Marajó são bastante reduzidas em relação ao seu orçamento, ao passo que as transferências federais representam, ao longo da série histórica, patamares significativos e preponderantes, indicando forte dependência da região em relação ao governo federal especificamente. Assim, as receitas correntes cresceram significativamente a partir de 2006, com as despesas acompanhando de modo sistemático o crescimento das receitas.

Dentre os municípios, Breves e Portel – os dois municípios mais populosos da região – foram os que mais receberam repasses da União em termos absolutos; em termos relativos, por sua vez, os municípios mais dependentes de transferências da União foram Cachoeira do Arari, Gurupá, Muaná e Curralinho – os quais apresentaram mais de 90% de suas receitas oriundas do Governo Federal.

Em contraposição à dependência do Governo Federal, o Governo do Estado do Pará foi responsável por uma participação modesta dos recursos dos municípios da região ao longo de toda a série história – por exemplo, em 2022, foi responsável por aproximadamente 8% apenas.

Em relação à função ou tipo da composição das despesas, observa-se que os gastos com Educação foram significativamente maiores em relação aos demais; a esse respeito, cita-se, a título exemplificativo, que os gastos com

Educação e Saúde representaram, no âmbito das receitas correntes em 2022, 65% do total de receitas. Nesse contexto, destaca-se que, do conjunto de despesas selecionadas, os gastos com Educação, Saúde, Administração, Urbanismo e Assistência Social foram responsáveis, ao longo de todo o período, por quase a totalidade das despesas.

Destarte, as principais fontes das transferências federais concentraram-se, em primeiro plano, a partir do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por meio da Complementação da União e da Distribuição das Retenções, e, em segundo plano, pelo Fundo e Participação dos Municípios (FPM). O total de repasses da União (2008-2023) foi da ordem de R\$ 13,7 bilhões. Em relação ao Programa Abrace o Marajó, em específico, o valor total pago (2021-2022) foi da ordem de R\$ 2,6 milhões, representando apenas 0,1% das receitas correntes dos municípios da região em 2021.

A despeito destes dados, não foi possível, entretanto, identificar os vínculos exatos dos gastos públicos com as ações previstas no PDTSAM e Abrace Marajó, apesar dos gastos indicarem as áreas alvo de investimentos prioritários no âmbito destas políticas públicas. No caso do Arquipélago de Bailique, dada a sua condição de distrito de Macapá (AP), ressalta-se que, em termos metodológicos, não foi possível captar, nas bases de dados públicas consultadas, as ações orçamentárias dirigidas diretamente ao arquipélago, uma vez que estas são normalmente realizadas e registradas em nível municipal; este fato, para fins de levantamento e análise da efetividade das ações, reforça a importância de pesquisas com atores locais.

### **PDTSAM e Abrace o Marajó: atividades desenvolvidas e resultados obtidos**

As políticas públicas em análise foram avaliadas quanto à efetividade a partir do levantamento das atividades desenvolvidas e dos respectivos resultados obtidos. Para tanto, o período de análise englobou: para o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó (PDTSAM) de 2007 a 2019; e para o Programa Abrace o Marajó, a partir de 2020. Dessa forma, no interregno entre 2006 e 2022 foram analisadas as transformações socioeconômicas da Região do Marajó, com ênfase nos seguintes eixos:

- 
- (1) Relações institucionais e Modelo de Gestão;
  - (2) Infraestrutura;
  - (3) Ordenamento territorial, Regularização fundiária e Gestão ambiental; e
  - (4) Fomento às atividades produtivas sustentáveis.

Para cada um dos eixos, os principais resultados são descritos a seguir:

#### *(1) Relações institucionais e Modelo de gestão*

O modelo de gestão do PDTSAM não foi efetivamente implantado, de modo que instâncias como o Fórum Regional, responsável por indicar ações, investimentos prioritários, aplicação de recursos e apontar ajustes necessários à execução do Plano, o Comitê Gestor, responsável por acompanhar a implementação das decisões do Fórum Regional, e as Câmaras Técnicas não foram efetivamente implementadas.

De modo incipiente, a Coordenação Executiva do Plano, cuja finalidade assentava-se em articular, coordenar, avaliar e monitorar as ações do Plano, sendo exercida pela Secretaria de Estado de Integração Regional do Pará por meio de um coordenador executivo para o Plano Marajó, foi formalizada apenas em 2013, manifestando uma atuação parcial. Nesse sentido, o Movimento “Marajó Forte” e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) publicaram matéria convidando para a posse da coordenação executiva, constituída pela própria SUDAM, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Ademais, houve sobreposição e confusão de atribuições e competências com outros programas contemporâneos, como o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), criado em 2003 sob a responsabilidade do MDA, e com o Programa dos Territórios da Cidadania (PTC), lançado em 2008, também sob a responsabilidade do MDA.

#### *(2) Infraestrutura*

Este eixo pretendeu promover, ampliar e fortalecer a infraestrutura de energia, transporte, telecomunicação, armazenamento e abastecimento de água, consideradas precárias e insuficientes para o desenvolvimento econômico e social da região.



Ao todo, foram previstas 67 estratégias, divididas em estratégias de curto, médio e longo prazo. Desse total, contudo, apenas 13% foram executadas até 2014, e aproximadamente 15% encontravam-se, à época, em andamento.

De modo geral, esta baixa efetividade explicava-se em função de fatores, como: (i) falta de articulação entre o planejamento e a execução; (ii) descontinuidade dos modelos de gestão; (iii) a baixa ou inexpressiva inclusão da sociedade civil na gestão do plano; (iv) a inexistência de um sistema de acompanhamento, com informações atualizadas, e de avaliação do plano; (v) a falta de articulação entre os entes federativos, e entre o Estado, atores privados e sociedade civil; e (vi) a insuficiência dos recursos orçamentários e financeiros.

### *(3) Ordenamento territorial, Regularização fundiária e Gestão ambiental*

Este eixo visou implantar e/ou fortalecer um conjunto de ações para articular a resolução de problemas fundiários, resultantes de um longo processo de apropriação de terras por elites locais e extra locais e de ausência de políticas de regularização e de reconhecimento de direitos territoriais de camponeses, quilombolas e povos e comunidades tradicionais, a uma perspectiva de ordenamento territorial que contemplasse a conservação de recursos naturais e atividades produtivas sustentáveis.

Quanto à recuperação de áreas degradadas e o fomento a atividades sustentáveis, destacam-se: a criação, em 2023, de dois escritórios regionais do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade (Idelflor); e a criação de 14 viveiros de mudas. Em relação às redes de sementes formais, não há registros de criação e/ou atuação regional.

Quanto à gestão ambiental, os resultados obtidos apontam para a implementação de pontos de distintas efetividades: todos os municípios regionais passaram a contar com secretarias de Meio Ambiente e passaram a realizar processos de licenciamento ambiental sob competências locais, além de viveiros de mudas terem sido instalados a partir de parcerias entre as prefeituras e o Idelflor; por outro lado, foram apenas parcialmente efetivas a ativação dos municípios no Sistema de Licenciamento Ambiental Municipal – SISLAM online (7 de 16) e a habilitação, até o final de 2021, para realizar o Cadastro Ambiental Rural – CAR (7 de 16). Ademais, o Zoneamento Ecológico-Econômico do Marajó não foi realizado.

Quanto ao reconhecimento de direitos territoriais, regularização fundiária e criação de Unidades de Conservação (UCs), observou-se a seguinte caracterização regional:

- No período de 2006 a 2012, foram criados, pelo INCRA, 114 Projetos de Assentamentos Agroextrativistas (PAEs), beneficiando mais de 21 mil famílias e cobrindo uma área de quase 1,9 milhão de hectares;
- No período de 2003 a 2021, o Instituto de Terras do Pará (ITERPA), criou nove Projetos de Assentamento Estadual Agroextrativista (PEAEX), sendo um deles no município de Gurupá, anterior ao PDTSAM, e oito no município de Portel, quando o Plano já se encontrava vigente. Tais projetos beneficiaram mais de 2.600 famílias;
- Não há terras indígenas reconhecidas pela FUNAI (Fundação Nacional dos Povos Indígenas) na Região do Marajó;
- A região abriga oito Unidades de Conservação, sendo: seis sob a jurisdição federal e incluídas nas UCs de Uso Sustentável, criadas antes da vigência do PDTSAM; e duas sob jurisdição estadual, de modo que uma delas (a Área de Preservação Ambiental do Arquipélago do Marajó) é anterior ao PDTSAM e a outra (Parque Estadual Charapucu) foi criada em 2010, após a vigência do Plano;
- A região possui oito territórios quilombolas que possuem portaria de criação e/ou titulação (4 federais e 4 estaduais). Ademais, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) identificou 12 territórios delimitados aguardando procedimento de titulação, além de 41 agrupamentos quilombolas na região.

#### (4) Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis

Este eixo apresentou ações agrupadas em três temas principais: (1) Políticas, incentivos e infraestruturas de apoio à produção sustentável; (2) Segurança alimentar e geração de renda pelo agroextrativismo; e (3) Apoio à pesca, pecuária e turismo.

Com base em indicadores socioeconômicos genéricos, a Região do Marajó caracteriza-se por sua condição relativamente precária, apresentando, em 2019, um PIB da ordem de R\$ 4,98 bilhões (ou apenas 2,79% do PIB estadual). Além disso, o PIB regional tem como principal componente a Administração Pública e o Índice de Desenvolvimento Humano em quase todos os municípios da região era, em 2010, muito baixo ou baixo.

Em termos de atividades econômicas, observou-se, ao contrário da tendência crescente no âmbito do Estado do Pará, uma redução do rebanho bovino na Região do Marajó, indo de 340 mil cabeças (2005) para 280 mil cabeças (2022); a pecuária bupalina, por sua vez, apresentou um crescimento de 308 mil para 462 mil cabeças no mesmo período.

Em relação à madeira em tora, historicamente uma das principais atividades econômicas regionais, também se verificou uma queda da ordem de 1,6 milhão de m<sup>3</sup> (2005) para um pouco mais de 683 mil m<sup>3</sup> (2022). Por outro lado, o arroz mecanizado, na contramão da produção declinante no Estado do Pará, apresentou um crescimento vertiginoso: a área colhida aumentou de 5 hectares (2010) para 10.880 hectares (2022), e a quantidade produzida passou de 3 para 37.340 toneladas no mesmo período. Esse movimento foi impulsionado por grandes empreendimentos do agronegócio, os quais, em grande medida, estabeleceram-se próximos a territórios quilombolas, gerando conflitos fundiários e socioambientais.

Por fim, em relação à bioeconomia bioecológica, esta atividade destacou-se como a base econômica da região do Marajó, de modo que a economia da sociobiodiversidade apresentou um Valor Adicionado (VA) da ordem de R\$ 1,7 bilhão, cerca de 27% da sociobioeconomia do Estado do Pará (a 2<sup>a</sup> maior estadual), além de gerar mais de 83 mil empregos, dos quais 93% se concentram na própria região. Nesse contexto, destaca-se a produção do açaí-fruto e do açaí-palmito, cuja produção passou de 76 milhões de toneladas (2005) para 642 milhões de toneladas (2022), um acréscimo de 850% na quantidade produzida.

Feitas estas considerações quanto aos resultados obtidos nos eixos dos planos, há de se destacar que não é possível afirmar que a evolução temporal das variáveis apresentadas se refere a desdobramentos do PDTSAM e de políticas posteriores, dada a baixa conexão entre o planejamento e a gestão destes planos e políticas. Ademais, houve descontínua e baixa adesão da sociedade civil, pouca integração entre os entes federativos e baixo controle dos fluxos de recursos orçamentários e financeiros.

De modo geral, os dados tem evidenciado a importância decrescente na região do Marajó de atividades consideradas tradicionais, como a pecuária e a extração de madeira em tora, e a irrelevante importância econômica do arroz, a

despeito dos sérios conflitos suscitados por esta atividade econômica. Por outro lado, a também tradicional bioeconomia bioecológica, apesar de ainda ser pouco visível, tem ganhado um fôlego na dinâmica na região, sendo fundamental para a geração de renda e a garantia da segurança alimentar. Este ponto reforça a necessidade de evolução do ordenamento territorial e de reconhecimento dos direitos territoriais dos camponeses, quilombolas e povos e comunidades tracionais para assegurar a própria base econômica da região.

## **PDTSAM e Bailique: avaliação ex-ante e proposições de estratégias de atuação**

Após as considerações das seções anteriores, faz-se necessário tecer recomendações para o aperfeiçoamento do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó (PDTSAM) e sugerir estratégias de ação no Arquipélago de Bailique, de modo que as sugestões e recomendações subsidiem o diálogo com as organizações da sociedade civil local.

Para tanto, seguem as seguintes recomendações:

**(1) Identificação das políticas públicas federais e estaduais e dos instrumentos cabíveis para o tratamento dos problemas delimitados na Região do Marajó e Arquipélago do Bailique:** os governos federal e estadual têm lançado um número crescente e políticas dirigidas ao reconhecimento de direitos territoriais, à conservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável da Amazônia, de modo que os objetivos e instrumentos de tais políticas, em seu conjunto, têm o potencial para apoiar a articulação nos territórios, ensejando ações de fortalecimento do ordenamento territorial, conservação ambiental e práticas produtivas sustentáveis.

Tais políticas terão a sua eficácia aumentada se focalizadas nos povos e comunidades tradicionais, quilombolas e agricultores familiares.

Nesse contexto, a ação a ser tomada refere-se à adequação dos instrumentos de políticas federais e estaduais para a Região do Marajó e o Arquipélago de Bailique, preocupando-se, dentre outros aspectos, em:

- 
- (i) Planejar, nas ações do Fundo Amazônia Oriental, Fundo Nacional de Repartição de Benefícios (FNRB) e outros, a captação de recursos específicos para o desenvolvimento de cadeias produtivas de produtos florestais não madeireiros;
  - (ii) Planejar, nos Planos de Outorga Florestal, o apoio ao extrativismo, à organização da produção e valorização do manejo florestal comunitário, com foco nos produtos florestais não madeireiros; e
  - (iii) Facilitar a implantação das Políticas de Preços Mínimos e de compras públicas (mercados institucionais), capacitando as organizações da sociedade civil e incluindo nos editais itens produzidos e consumidos nos municípios regionais.

**(2) Participação social e modelo de gestão:** é preciso aperfeiçoar o modelo de gestão, de modo a tornar mais efetiva a participação social. Para tanto, são recomendadas as seguintes ações:

- (i) Promover consultas, diálogos e escutas com representações políticas de povos e comunidades tradicionais, quilombolas e agricultores familiares em nível local, tais como representações políticas de territórios quilombolas, assentamentos agroextrativistas, reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento social e de comunidades organizadas em processo de reivindicação de direitos territoriais; e
- (ii) Promover consultas, diálogos e escutas com representações políticas de povos e comunidades tradicionais, quilombolas e agricultores familiares em nível estadual e nacional com ampla participação de representantes locais do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), da Confederação Nacional da Agricultura Familiar (CONAF), entre outros.

**(3) Protocolos de consulta, livre, prévia e informada:** os povos e comunidades tradicionais deverão ser consultados, de acordo com procedimentos definidos pelas instituições representativas dos próprios povos, para indicar ao Estado como deve ser um processo de consulta apropriado, em cada caso, em cada realidade, devendo a consulta ser, pois, prévia à medida legislativa ou administrativa encaminhada pelo Estado.



O passo seguinte reside na declaração de consentimento prévio, livre e informado, consentimento parcial ou não consentimento com as ações propostas pelo Estado, de modo que este processo de consulta não se confunde com audiências ou consultas públicas, oitivas ou reuniões pontuais.

**(4) Políticas territoriais e fundiárias:** a despeito da relativa valorização da destinação de terras públicas para a criação de Unidades de Conservação, territórios quilombolas e assentamentos agroextrativistas em suas diferentes jurisdições, duas situações perduram na Região do Marajó e no Arquipélago do Bailique: a falta de consolidação da regularização fundiária das unidades territoriais criadas e; a necessidade de atendimento a outras reivindicações de direitos territoriais já politicamente organizadas, as quais poderiam assegurar a integridade de territórios, a focalização de políticas de assistência social e o apoio a atividades produtivas da socio-biodiversidade.

Nesse sentido, são propostas as seguintes ações:

- (i) Promover a regularização fundiária das unidades territoriais estaduais e federais já delimitadas, mas ainda não regularizadas na Região do Marajó, por meio da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), no caso de Reservas Extrativistas (RESEX), Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE);
- (ii) Expedir títulos definitivos para a consolidação dos territórios quilombolas já certificados pela Fundação Palmares, delimitando a vinculação de políticas públicas nesses territórios e a salvaguarda de direitos;
- (iii) Reconhecer os direitos territoriais expressos nas solicitações já encaminhadas por estudos de delimitação de territórios quilombolas;
- (iv) Elaborar o Plano estratégico de destinação de florestas públicas para povos e comunidades tradicionais (PCTs), quilombolas e agroextrativistas; e
- (v) Avaliar e atualizar os Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS).

**(5) Políticas integradas de conhecimento, assistência técnica e crédito:** as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) devem valorizar e incluir o conhecimento tradicional, sendo articuladas a políticas públicas de assistência técnica e extensão rural para fins de estímulo das tecnologias e inovações que

ocorrem entre povos e comunidades tradicionais (PCTs), quilombolas e agricultores familiares, ensejando a criatividade, acessibilidade e a segurança alimentar e nutricional, bem como estimulando os diferentes elos das cadeias de produtos da sociobiodiversidade nos territórios.

Ademais, as políticas de assistência técnica devem ser articuladas às políticas de crédito, combatendo as institucionalidades enraizadas nestas políticas, as quais historicamente acentuam as relações estruturais entre pobreza e desmatamento.

Nesse contexto, são propostas, dentre outras, as seguintes ações:

- (i) Integrar as políticas de crédito e assistência técnica em programas e projetos nos territórios da sociobiodiversidade de Marajó e Bailique;
- (ii) Prever o acompanhamento familiar pela assistência técnica por um período não inferior a dois anos, com visitas técnicas às áreas familiares e coletivas, bem como atividades mais ampliadas para favorecer canais de integração dentro das comunidades, de modo que o crédito seja liberado apenas após a elaboração dos projetos produtivos individuais e/ou coletivos;
- (iii) Considerar as especificidades socioecológicas e produtivas e reforçar as capacidades de segurança alimentar e acesso aos mercados no âmbito das chamadas públicas e/ou editais de assistência técnica e créditos;
- (iv) Priorizar os serviços agroflorestais e os produtos florestais não madeireiros no âmbito dos projetos e o aumento/difusão das capacidades de processamento de produção, considerando a segurança alimentar, renda, experiência e demanda técnica das famílias e coletivos atendidos;
- (v) Conceber equipes multidisciplinares de assistência técnica, com equidade de gênero e saberes, e com a incorporação de técnicos oriundos das regiões atendidas, visando o intercâmbio de conhecimentos e experiências; e
- (vi) Reforçar as redes e capacidades já existentes, tanto as formadas por instituições de pesquisa e ensino, como por organizações e movimentos sociais da sociedade civil.

**(6) Políticas de apoio aos Serviços Agroflorestais, Produtos Florestais não Madeireiros e Restauração Florestal no âmbito das cadeias da sociobiodiversidade:** tal recomendação se apoia em ações, como:

- (i) Estimular estratégias de apoio a atividades técnicas, financeiras e de serviços complementares ao que se produz dos serviços agroflorestais;
- (ii) Fortalecer e ampliar os mercados locais e regionais para os produtos da sociobiodiversidade manejados nos serviços agroflorestais a partir de políticas de compras públicas e de apoio à construção de novos mercados com foco em segurança alimentar e nutricional, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
- (iii) Reforçar os projetos de produção de sementes, de formação de rede de sementes e de restauração florestal baseadas em serviços agroflorestais; e
- (iv) Integrar as políticas federais e estaduais aos esforços e infraestruturas das prefeituras municipais.

**(7) Repartição dos benefícios dos usos econômicos da biodiversidade:** a repartição de benefícios consiste na divisão dos benefícios provenientes da exploração econômica a partir do acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado. A esse respeito, sugere-se a seguinte ação:

- (i) Planejar seminários e cursos nos municípios da Região do Marajó e Bailique para debater e esclarecer com organizações da sociedade civil e cooperativas os procedimentos previstos pela Lei nº 13.123/2015, tanto os que se referem às modalidades de repartição monetária como não monetária.

Em síntese, as recomendações destacam, em conjunto, a necessidade de revisão e de fortalecimento das políticas públicas voltadas ao **ordenamento territorial** e à promoção de **atividades produtivas sustentáveis**, com foco na **valorização da sociobiodiversidade, regularização fundiária e repartição justa dos benefícios**. A atuação coordenada entre os entes federativos e a sociedade civil é essencial para garantir o desenvolvimento sustentável dos arquipélagos do Marajó e Bailique.

## **Considerações Finais**

Perante o que foi exposto, fica nítido que a efetividade de políticas públicas de desenvolvimento regional complexas, como o PDTSAM, depende crucialmente de modelos de gestão participativos, transparentes e com forte articulação interinstitucional, bem como de um efetivo monitoramento e avaliação, os quais, ausentes, dificultam a mensuração dos resultados e a tomada de decisões para o aperfeiçoamento das políticas.

Em termos de lições aprendidas nas avaliações realizadas, ressalta-se que o reconhecimento e a garantia de direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais são fundamentais para a sustentabilidade ambiental e econômica da região, de modo que a bioeconomia calcada nos valores da biodiversidade representa um potencial importante para o desenvolvimento regional, mas necessita de políticas públicas específicas e integradas. Nesse contexto, as especificidades do Arquipélago de Bailique demandam uma abordagem diferenciada, considerando a necessidade de superar o desafio da invisibilidade deste território – distrito de Macapá (AP), em termos formais – nos dados orçamentários.

Para as iniciativas futuras, seja em termos de aprimoramento das políticas já em curso, seja para o desenho e implementação de novas políticas públicas de desenvolvimento regional nos territórios ora analisados ou mesmo em outros rincões amazônicos, deve-se definir claramente os ciclos das políticas, incluindo prazos, etapas e mecanismos de monitoramento e avaliação desde a concepção, além de garantir a integração efetiva entre os entes federativos e a articulação interministerial.

Além disso, será necessário estabelecer mecanismos claros de financiamento e dotação orçamentária para as ações planejadas, desenvolvendo sistemas de informação atualizados e acessíveis sobre os andamentos e resultados das políticas.

Por fim, outro ponto de destaque assenta-se na priorização de abordagens multicêntricas que envolvem governos, organizações da sociedade civil, setor privado e movimentos sociais na concepção e execução das políticas, valendo-se, inclusive, da realização de pesquisas de campo e o envolvimento dos atores

locais para complementar as análises baseadas em dados secundários, sobretudo em áreas como o Bailique.

## Referências

FOLHES, Ricardo Theophilo. Relatório técnico contendo o plano de trabalho e as políticas públicas do governo federal e dos governos estaduais (representando no mínimo 70% do orçamento anual pago) desenvolvidas nos arquipélagos do Marajó e do Bailique a partir de 2007 até 2022, construído exclusivamente a partir das fontes oficiais de informações orçamentárias. Produto 1 do Projeto de Cooperação Técnica PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS. 2024a.

FOLHES, Ricardo Theophilo. Relatório técnico contendo o levantamento das atividades desenvolvidas e resultados obtidos e suas aplicabilidades quando couber, com base em dados secundários e revisão da literatura acadêmica, das ações, projetos e políticas públicas implementadas ou desenvolvidas no âmbito do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó, a partir de 2007 até 2019 e a partir de 2020 do Programa Abrace o Marajó. Produto 2 do Projeto de Cooperação Técnica PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS. 2024b.

FOLHES, Ricardo Theophilo. Relatório técnico contendo a avaliação ex-ante do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó visando sua revisão que norteará novas ações, programas ou políticas públicas a serem coordenadas e implementadas, bem como sugestões de estratégias de atuação futura no Arquipélago de Bailique. Produto 3 do Projeto de Cooperação Técnica PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS. 2024c.

# **Estudos e procedimentos metodológicos para a priorização de localidades no âmbito do Programa Água para Todos<sup>1</sup>**

*Artur Monteiro Leitão Júnior<sup>2</sup>*

## **Introdução: Contextualização do Programa Água para Todos**

O acesso à água, em quantidade e qualidade adequadas, configura-se como um direito social fundamental para garantir a dignidade da pessoa humana, como preconiza a Constituição Federal de 1988, sendo, pois, crucial para a construção de uma sociedade justa. Além disso, a garantia universal da disponibilidade e manejo sustentável da água e do saneamento figura como uma meta dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ressaltando o imperativo de promoção, até 2030, de um acesso universal e equitativo da água potável e segura para todos.

Nesse contexto, uma das preocupações maiores no âmbito desta temática refere-se ao aumento substancial da eficiência do uso da água em todos os setores socioeconômicos, de modo a assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento seguro de água doce para os múltiplos usos, com prioridade para o abastecimento humano, enfrentando os desafios impostos pelo ainda grande número de pessoas que sofrem com a escassez hídrica.

---

<sup>1</sup> Desenvolvido a partir dos relatórios técnicos apresentados pelos consultores Flávia Darre Barbosa (Contrato nº 12300182) e Harley Silva (Contrato nº 12300183) , ambos do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica BR/IICA/13/001 - MIDR\_INTERÁGUAS.

<sup>2</sup> Analista de Infraestrutura. Coordenador de Gestão da Informação - CGGI/SDR/DGINF no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).

No Brasil, o acesso à água não é equitativo, seja em decorrência de questões físico-naturais, que impõem grandes desafios de estiagens prolongadas e escassez de recursos hídricos, seja por graves problemas de gestão dos recursos, ocasionando disparidades nas oportunidades e, por consequência, o aumento das desigualdades regionais.

Assim, para reduzir as desigualdades e promover o acesso à água, foi desenvolvida uma política pública nacional: o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos (Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011), no âmbito do Brasil Sem Miséria, aproveitando iniciativas históricas centradas no semiárido brasileiro, como o Programa Um Milhão de Cisternas, elaborado pela Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) na década de 1990, e, posteriormente, o Programa Fome Zero, em 2003, que potencializou a implantação da cisternas na região.

O primeiro Programa Água para Todos era destinado a promover a universalização do acesso à água em territórios rurais, para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, com prioridade para o atendimento de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, famílias chefiadas por mulheres com crianças ou idosos em situação de insegurança alimentar, e famílias inscritas no Cadastro Social Único (CadÚnico) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Quanto aos municípios, por sua vez, foram prioritários, entre 2003 e 2012, aqueles que eram recorrentemente reconhecidos pela Secretaria Nacional de Defesa Civil, do então Ministério da Integração Nacional, como em Situação de Emergência ou Calamidade Pública em razão de estiagem, seca ou similar, além dos municípios em que, consoante o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população rural não possuía acesso adequado às fontes hídricas para consumo humano ou dessedentação animal.

A partir de cisternas, sistemas coletivos de abastecimento e barreiros (pequenas barragens), o programa atendeu milhares de famílias, sobretudo no semiárido nordestino e no norte de Minas Gerais, priorizando estas áreas que concentravam o maior número de famílias em situação de vulnerabilidade social. Contudo, apesar dos avanços, esta política pública foi praticamente paralisada entre 2019 e 2022, de modo que, a partir de 2023, sob a égide do Plano Plurianual 2024-2027, o Governo Federal retomou as iniciativas a partir

do lançamento do Novo Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC, restabelecendo investimentos em projetos estruturantes de segurança hídrica e de acesso à água e o apoio a projetos de abastecimento urbano e rural em parceria com governos estaduais e municipais, além de ações para a conservação da água e do solo nas bacias hidrográficas.

Assim, nos termos do Novo PAC, o Programa Água para Todos tem ações distribuídas em quatro subeixos temáticos: (1) implantação ou ampliação dos sistemas de abastecimento e de tratamento de água; (2) investimentos estruturantes de infraestrutura voltada à segurança hídrica; (3) ações de revitalização de bacias hidrográficas; e (4) investimentos para acesso à água para populações vulneráveis em comunidades rurais, tradicionais e indígenas.

Em relação especificamente ao quarto subeixo supracitado – denominado *Água para Quem Mais Precisa* (AQMP), as ações, em escala nacional, buscam uma centralidade nas regiões com baixos indicadores socioeconômicos, de modo a fazer uma conexão entre as políticas de abastecimento e segurança hídrica com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Nesse contexto, para o direcionamento mais assertivo dos recursos, faz-se necessária a melhor identificação das localidades e municípios prioritários para receber as iniciativas e as tecnologias de acesso à água.

Destarte, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) desenvolveu dois estudos para fins de proposição de metodologias de priorização de localidades para a promoção do acesso à água em qualidade e quantidade para o consumo humano e para a produção, bem como para o desenvolvimento humano e regional sustentável e a melhoria da qualidade de vida nas comunidades e áreas rurais. Estes estudos, considerando as dimensões ambiental, territorial, socioeconômica e político-institucional, foram divididos consoante a área de abrangência: o primeiro estudo centrou-se na região da Amazônia Legal (sete estados da região Norte, estado do Mato Grosso e parcela do bioma amazônico no Estado do Maranhão); e o segundo, no provimento de água nas regiões Sul, Sudeste, Nordeste (em especial o semiárido) e o Centro-Oeste (áreas do bioma Cerrado).

À luz dos principais resultados obtidos por estes estudos, portanto, que se concentra o presente artigo.

## Breve panorama territorial e de cobertura dos serviços de água na Amazônia Legal

Entre os 722 municípios que compõem a Amazônia Legal, apenas 327 (45%) enviaram, em 2022, informações ao Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS). Apesar do baixo número, ele é ainda superior à média dos declarantes fora da região (36%), indicando uma carência estrutural de dados e informações neste sistema oficial.

Em termos demográficos, territoriais, ambientais, institucionais ou socioeconômicos, os municípios da região são bastante heterogêneos. A título de exemplo, tem-se que apenas três capitais – Manaus, Belém e São Luís – apresentam uma população superior a 1 milhão de habitantes, representando 17% da população regional, embora somente 0,3% da área territorial; por outro lado, os 483 municípios (62,6% do total) com população inferior a 20 mil habitantes também congregam, em conjunto, 17% da população, mas ocupam 41% do território regional (Tabela 1):

**Tabela 1 -** Amazônia Legal: municípios segundo faixa populacional (2022)

Faixas	Nº Municípios	Municípios com declaração no SNIS	População	População (%)	Área Amazônia (%)
< 20 mil	483	191	4.553.685	17%	41,0%
20-50 mil	188	87	5.633.230	21%	32,9%
50-100 mil	61	33	4.113.755	15%	16,3%
100-300 mil	28	21	4.199.285	16%	7,7%
300 a 1 milhão	9	4	3.745.976	14%	1,7%
> 1 milhão	3	1	4.404.867	17%	0,3%
<b>Total</b>	<b>772</b>	<b>337</b>	<b>26.650.798</b>	<b>100%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IBGE - Censo Demográfico (2022). Elaborado por: Silva (2024)

De modo geral, as informações disponíveis sobre o acesso à água na região mostram uma dificuldade persistente na expansão da cobertura dos serviços de saneamento para a água e coleta/tratamento de esgoto, derivada de alguns elementos, a saber:

(i) **Especificidades do território:** o território da Amazônia Legal ocupa aproximadamente 60% da área territorial do Brasil e abrange as mais extensas e biodiversas áreas florestais do país, além de uma grande diversidade étnica a partir de povos originários (povos indígenas isolados ou não) e populações tradicionais (quilombolas, ribeirinhos e grupos extrativistas), os quais têm contribuições diretas ou indiretas para a persistência e integridade do bioma. Assim, as particularidades das configurações espaciais regionais impõem enormes dificuldades para a difusão de infraestruturas convencionais, as quais implicam em dificuldades na ampliação da cobertura dos serviços de saneamento e água tratada, sobretudo em função da fragmentação e regulação do território na forma de unidades de conservação, terras indígenas e outros marcos regulatórios afins.

(ii) **Especificidades histórico-espaciais da distribuição espacial da população:** as interações das condições socioambientais com os processos de ocupação do território amazônico pela sociedade brasileira resultaram em padrões de distribuição espacial da população bastante distintos do restante do território: até a década de 1960, o surgimento e crescimento dos principais centros urbanos se orientou pela densa rede fluvial, implicando em tempos de transporte longos e mobilidade lenta e difícil; a partir do final daquela década, e sobretudo nos anos 1970 e 1980, houve o investimentos em grandes projetos, concentrados, especialmente, no provimento de infraestruturas para produção de artigos primário-exportadores, como a mineração e o agronegócio, de modo que às infraestruturas urbanas e aos serviços de atendimento básico não foram dispensadas as mesmas atenções.

A despeito do acelerado processo de urbanização e crescimento demográfico, a região amazônica tem apresentado um persistente déficit relativo de infraestrutura e, a partir da tendência de maiores níveis de contraposição das regulações ambientais e territoriais a partir da década de 1990, o padrão de ocupação regional tem, ao menos parcialmente, se mantido em assentamentos dispersos e com populações pequenas, uma herança de séculos de ocupação, mais ou menos ajustada às condições ambientais imperativas da Amazônia.

(iii) **Especificidades histórico-institucionais do ordenamento territorial:** mesmo com o rompimento do tradicional padrão de ocupação humana centrado pelas condições naturais do território a partir dos projetos de

infraestrutura da década de 1960 – e até anteriores, como os projetos rodoviários a partir da década de 1950, amplas áreas do Pará e todo o Estado do Amazonas não foram significativamente modificados por estes processos. Este aspecto, juntamente com o endurecimento das regras federais para a emancipação de municípios, implicou a permanência de unidade municipais com territórios bem mais extensos que a média do restante do país.

Considerando a interação deste fato com o padrão histórico de assentamentos dispersos, constrangimentos naturais à ocupação humana, como florestas e grandes rios, e institucionais, como, por exemplo, unidades de conservação e terras indígenas, deduz-se a existência de peculiaridades do território amazônico para a instalação de infraestruturas urbanas, sobretudo para aquelas que possuem a sua eficiência técnica e financeira convencionalmente dependentes da existência de aglomerações em áreas demograficamente densas e de instalações em redes contínuas e extensas no território.

Ademais, o isolamento relativo da região amazônica gerou, como consequências institucionais socioeconômicas, um desenvolvimento local apartado do processo de fortalecimento industrial da economia nacional experimentado pelo centro-sul do país, reverberando na manutenção da carência dos investimentos de acesso à água tratada para consumo e produção; gerou ainda, via de regra, uma baixa capacidade orçamentária das administrações municipais, resultante da desorganização de elementos consolidados da estrutura produtiva nos grandes centros e no interior, e na existência de inúmeros municípios com baixo dinamismo econômico.

Todo esse cenário repercute na precariedade de acesso à água tratada, a despeito das características ambientais de chuvas abundantes e frequentes e de rios perenes e caudalosos, contradição ao menos parcialmente explicada pela não aderência das tecnologias convencionais para o abastecimento de comunidades isoladas, pouco densas e altamente dispersas no território.

### **Amazônia Legal: a construção do índice de priorização e o grupo de municípios prioritários no Programa Água para Todos**

A partir da necessidade de compreender as complexidades e condições para o desenho de políticas de expansão e/ou aprimoramento da oferta de serviços hídricos na Amazônia Legal, a análise de priorização se guiou em quatro dimensões:

(i) a **dimensão ambiental**, a qual reúne informações sobre as condições ambientais de acesso à água para consumo e produção, advindas de dados da Agência Nacional das Águas (ANA), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS);

(ii) a **dimensão territorial**, que analisa, a partir de dados do IBGE e do INPE, elementos que singularizam o território da Amazônia Legal tais como grandes dimensões geográficas, dispersão e isolamento relativo como características da distribuição espacial da população, assim como elementos do ordenamento territorial e da composição étnico-cultural típicos da região;

(iii) a **dimensão institucional**, cujas variáveis, calcadas em dados do SNIS e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC-IBGE), versam sobre o perfil do prestador de serviço de oferta hídrica e à estrutura institucional do município para regulação e enfrentamento dos riscos ligados à água ou à restrição de acesso à água; e

(iv) a **dimensão socioeconômica e de infraestrutura** reúne informações sobre o acesso da população a infraestruturas e serviços hídricos, tanto públicos quanto domiciliares, bem como as condições de renda e escolaridade e a incidência de mortalidade infantil, advindas de dados do IBGE, do INEP, do Departamento de Informações e Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) e do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS).

Assim, a partir das dimensões supracitadas, foram selecionadas 25 variáveis para fins de captação das especificidades da região em cada uma delas (Quadro 1).

A partir das variáveis acima, a construção do índice de priorização de municípios foi elaborada a partir da técnica estatística de Análise de Componentes Principais (ACP), de modo a permitir sintetizar o amplo conjunto de variáveis em um índice sintético.

**Quadro 1** - Amazônia Legal: características das variáveis selecionadas

DIMENSÃO	INDICADORES	DESCRIÇÃO	FONTE	ANO DE REFERÊNCIA
Ambiental	Capacidade de Água	Capacidade de água disponível ( <i>available water capacity</i> , AWC) para solos medida pela diferença entre umidade na capacidade de campo ( $m^3 m^{-3}$ ) e a umidade no ponto de murcha permanente ( $m^3 m^{-3}$ ).	ANA	2021
	Dias Secos	Dias secos pela média ponderada da série histórica das estações meteorológicas, usando o critério de vizinhança mais próxima para transformação dos pontos de dados das estações em polígonos (a área de interseção do polígono de vizinhança próxima e do município foi usada como peso na média ponderada).	ANA	2023
	Índice pluviométrico	Pluviometria média ponderada da série histórica anual das estações meteorológicas, usando o critério de vizinhança mais próxima para transformação dos pontos de dados das estações em polígonos (a área de interseção do polígono de vizinhança próxima e do município foi usada como peso na média ponderada).	ANA	2023
	Percentual do Município coberto pela hidrografia	Percentual da área do município coberto por rios, calculado a partir da interseção da área dos polígonos dos municípios e dos polígonos da hidrografia.	INPE	2023
	Amostras fora do padrão	Média dos Índices do SNIS de incidência das análises fora do padrão para coliformes, cloro livre e turbidez.	SNIS	2021

(continua)

(continuação)

DIMENSÃO	INDICADORES	DESCRIÇÃO	FONTE	ANO DE REFERÊNCIA
Territorial	Distância (em tempo) em relação a um centro de influência	Distância, em minutos, usando o modal mais rápido, em relação a um município de hierarquia 1 ou 2 (ver REGIC/IBGE) mais próximo.	IBGE	2018
	Município com Áreas Indígenas	Percentual da área do município em áreas indígenas.	INPE	2023
	Município com elevada densidade de indígenas	Municípios com maiores percentuais da população identificados como indígenas (maiores 10%, acima do percentil 0,9).	IBGE	2022
	Município com elevada densidade de quilombolas	Municípios com maiores percentuais da população identificados como quilombolas (maiores 10%, acima do percentil 0,9).	IBGE	2022
	Município em unidade de conservação	Percentual da área do Município em Unidade de Conservação.	INPE	2023
	Percentual da área do Município em Unidade de Conservação.	Percentual da área do Município em Unidade de Conservação.	IBGE	2022
Institucional	Fornecedor do serviço é a administração pública direta	1 caso a administração pública direta (município) seja responsável pelo fornecimento, isoladamente ou não.	SNIS	2021

(continua)

(continuação)

DIMENSÃO	INDICADORES	DESCRIÇÃO	FONTE	ANO DE REFERÊNCIA
Institucional	Fornecedor do serviço é somente a administração pública direta	1 caso a administração pública direta (município) seja a única responsável pelo serviço.	SNIS	2021
	Possui legislação específica sobre saneamento básico e/ou gestão de bacias hidrográficas	Legislação ou instrumento de gestão ambiental sobre gestão de bacias hidrográficas e sobre saneamento básico.	MUNIC	2020
	Possui planos e/ou ações de prevenção contra alagamentos	Plano Diretor que contemple a prevenção de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas; Lei de Uso e Ocupação do Solo que contemple a prevenção de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas; Lei específica que contemple a prevenção de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas.	MUNIC	2020
	Possui planos e/ou ações de prevenção contra seca	O município possui Plano de Contingência e/ou Preservação para a seca.	MUNIC	2020
	Presença de Parcerias Públ... icas e/ou Privadas	1 caso a administração pública direta (município) seja o responsável em cooperação com outra entidade pública ou privada.	SNIS	2021

(continua)

(continuação)

DIMENSÃO	INDICADORES	DESCRIÇÃO	FONTE	ANO DE REFERÊNCIA
Socioeconômico e Infraestrutura	Cobertura da rede de água	Percentual da população com acesso a rede de água.	IBGE	2022
	Cobertura da rede de esgoto	Percentual da população com acesso a rede de esgoto, rede pluvial ou fossa ligada a rede.	IBGE	2022
	Domicílios com Banheiro	Percentual da população com pelo menos um banheiro exclusivo no domicílio.	IBGE	2022
	Incidência da pobreza	Percentual de pessoas em situação de pobreza (renda familiar per capita até 210 reais) em relação à população do município em dez/2022.	MDS; IBGE	2022
	Nota do IDEB	Nota padronizada do IDEB Ensino Fundamental - Anos Iniciais.	INEP	2021
	PIB per capita	PIB per capita do município.	IBGE	2021
	População sem acesso à rede no município	Número absoluto de pessoas sem acesso à rede de água no município.	IBGE	2022
	Taxa de Mortalidade Infantil	Número de óbitos ocorridos de nascido menor de um ano de idade, contados segundo o local de residência do falecido.	DATASUS	2022

Fonte: Silva (2024)

Assim, a partir da padronização escalar e das unidades de medidas das variáveis por meio do desvio padrão e, posteriormente, por meio da geração de componentes individuais para cada variável, os quais foram usados para o cálculo de um número base para o índice de priorização de cada município, permitiu-se obter um número sintético que reportava, de modo estatístico, o desempenho municipal no conjunto das variáveis originais. Este número-índice, obtido pela média ponderada entre os valores dos componentes para cada um dos municípios e o autovalor deste componente, passou por uma transformação de escala para permitir a priorização, indicando a potencialidade de seu uso como uma “réguas” – isto é, como uma métrica de hierarquização, com base na qual os municípios com os menores valores indicam aqueles que devem ser priorizados.

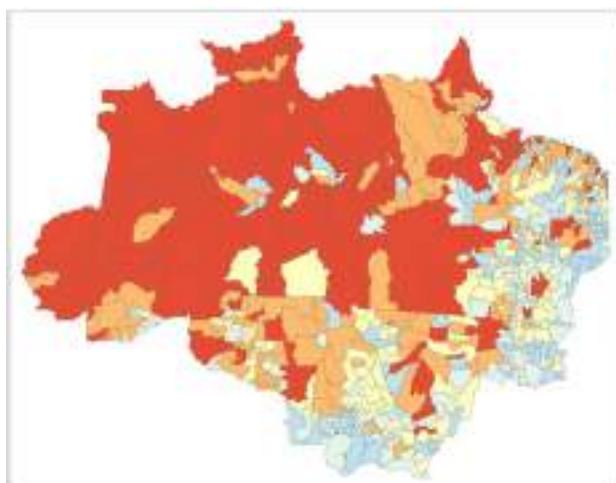
Nesse contexto de convergência métrica, os municípios foram agrupados pelo critério do percentil (quintil, ou 20%) do índice calculado, gerando os seguintes grupos: (a) Grupo 1: o grupo de alta prioridade, formado pelos 20% dos municípios com os menores valores do índice; (b) Grupo 2: os 20% dos municípios com os segundos menores valores do índice; (c) Grupo 3: os 20% dos municípios com valores intermediários do índice; (d) Grupo 4: o conjunto de 20% dos municípios com os segundos maiores valores do índice; e (e) Grupo 5: o conjunto de 20% dos municípios com os maiores valores do índice e, portanto, os mais bem atendidos e/ou com melhores condições de acesso e tratamento (menos prioritários).

Consoante este critério de priorização, os grupos dos municípios da Amazônia Legal acima citados foram espacializados (Figura 1), bem como foi elaborada uma previsão do tamanho populacional cumulativamente atendido a cada etapa do Programa Água para Todos, considerando os grupos como “cortes naturais” de seleção de municípios prioritários, e que atualmente se encontram sem acesso à rede geral e sem a alternativa de água de poço (Gráfico 1).

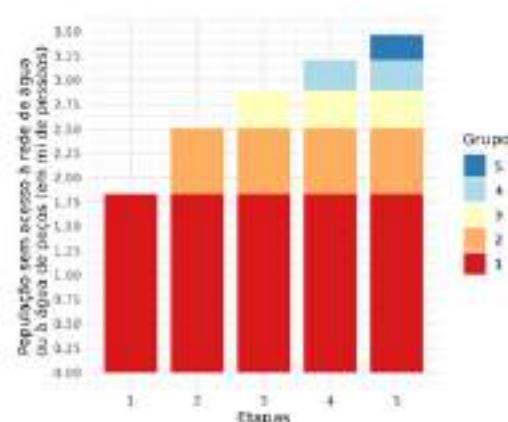
Assim, há um padrão de prioridade maior nos estados do Amazonas, Pará, Acre, Roraima e Amapá, enquanto algumas áreas dos estados do Mato Grosso, Maranhão e Tocantins apresentam menores densidades de municípios a serem priorizados. Nesse sentido, observa-se que as duas maiores capitais amazônicas – Manaus e Belém – encontram-se no grupo de maior prioridade em função do enorme contingente populacional ainda não servido por

infraestruturas de acesso à água, condição esta gerada, sobretudo, pela alta complexidade e extensão dos territórios municipais.

**Figura 1** - Amazônia Legal: distribuição dos municípios segundo grupo de priorização



**Gráfico 1** - Amazônia Legal: distribuição da população total segundo grupo de priorização (valores cumulativos)



Fonte: Silva (2024)

Ademais, tem-se que o Grupo 1 (mais prioritário) abrange quase 2 milhões de habitantes, de modo que, sozinho, atende mais da metade da população a ser beneficiada pela política pública em questão, voltada ao acesso à água em quantidade e qualidade adequadas. O Grupo 2, somando ao primeiro, aumenta a cobertura para cerca de 2,5 milhões de pessoas, sendo que, a partir deste grupo, o incremento da população atingida se dá a taxas mais lentas.

Normalizados em valores que variam de 0 a 1000, com os menores valores representando as maiores prioridades, os estados do Amazonas e Pará se destacam nos valores do índice de priorização, de modo que mais da metade dos municípios com os piores índices da Amazônia Legal se encontram nestes dois estados, além de apresentarem as suas capitais como membros dos 20 municípios com os menores valores no índice (Tabela 2):

**Tabela 2** - Amazônia Legal: 20 municípios prioritários segundo análise das variáveis

Posição	Município	Índice	População total sem água da rede ou poço	População rural estimada sem água da rede ou poço
1	S. Gabriel da Cachoeira (AM)	0,0	27.587	25.176
2	Tabatinga (AM)	3,5	11.358	9.947
3	Manaus (AM)	17,2	197.575	38.842
4	Atalaia do Norte (AM)	131,6	8.005	6.847
5	Japurá (AM)	132,3	8.271	3.135
6	Santo Antônio do Içá (AM)	135,7	9.297	7.401
7	Itamarati (AM)	159,2	3.160	3.040
8	Benjamin Constant (AM)	167,3	15.959	10.963
9	São Paulo de Olivença (AM)	205,1	18.173	15.415
10	Maraã (AM)	218,1	6.802	6.439
11	Belém (PA)	229,7	127.506	40.597
12	Jutai (AM)	252,8	6.481	6.166
13	Tonantins (AM)	255,5	5.818	5.484
14	Barcelos (AM)	261,2	7.655	7.494
15	Tefé (AM)	274,0	9.370	8.021
16	Olápoque (AP)	296,4	2.371	1.868
17	Alvarães (AM)	297,0	3.866	3.554
18	Uarini (AM)	319,4	3.102	2.923
19	Alto Alegre (RO)	335,5	9.501	9.472
20	Fonte Boa (AM)	335,9	7.260	6.686

Fonte: Silva (2024)

## **Amazônia Legal: as opções de tecnologia de acesso e tratamento de água**

Dado o padrão de dispersão das localidades e dos domicílios rurais na região da Amazônia Legal, a utilização de tecnologias simplificadas e alternativas para captação e tratamento de água que possam operar de forma isolada, sem necessariamente se interligarem às redes construídas para atender as sedes dos municípios, devem ser tomadas como alternativas viáveis. Nesse sentido, e entendendo as tecnologias disponíveis como tecnologias sociais (TSs), foram levantadas as tecnologias com maior potencial de aplicação na captação e no tratamento da água na região amazônica, resguardando a condição fundamental de que estas tecnologias tenham uma gestão participativa para a manutenção da eficiência de seus sistemas.

Quanto às tecnologias potenciais para a captação de água (Quadro 2) e às alternativas potenciais para o tratamento de água (Quadro 3), os requisitos de cada tecnologia foram apresentados abaixo:

**Quadro 2 -** Tecnologias Sociais para captação de água em comunidades e áreas isoladas da Amazônia Legal, segundo as condições socioespaciais e ambientais para instalação

Tecnologia potencial	Bombeio de Rio (Diesel)	Bombeio de Rio (Elétrica)	Bombeio de Rio (Fotovoltaica)	Cisterna	Cisternas com captação de calhas	Reservatórios da cisterna (energia solar)	Foco
Acesso à eletricidade	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Proximidade com o centro	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Proximidade com rios perenes	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Abundância de chuvas	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Abundância de luz solar (baixa cobertura de nuvens)	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não
Comunidades maiores	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Municípios médios/grandes	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Solo permite cavar poços	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Mantenção da comunidade	Média	Baixa	Baixa	Média	Alta	Média	Alta

Fonte : Neu et al (2018); Lobo et al (2018); Moura (2007); Fundação Banco do Brasil de Tecnologias Sociais.  
Elaborado por: Silva (2024).

**Quadro 3 -** Tecnologias Sociais para tratamento de água em comunidades e áreas isoladas da Amazônia Legal, segundo as condições socioespaciais e ambientais para instalação

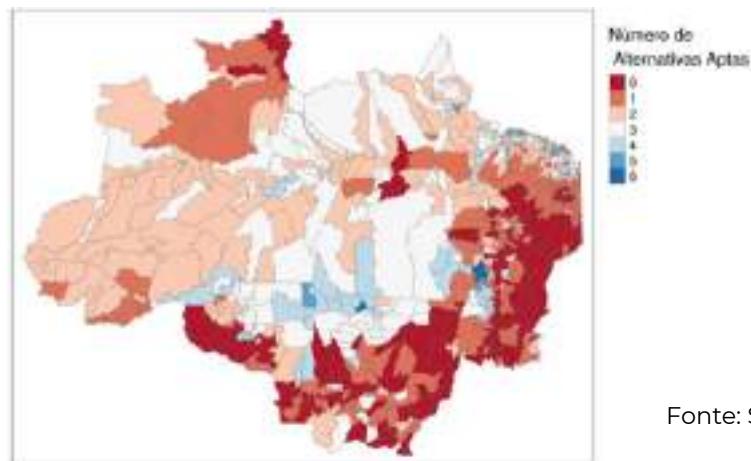
Tecnologia potencial	Cloradores simplificados* acoplado ao fornecimento de água	Cloradores simplificados por difusão	Cloração manual	SODIS** Tradicional (PET)	Desinfecção solar com circulação com Coletores solares térmicos	Filtros Lentos (Biológica)	Pasteurização da água (WAPI)
Acesso à eletricidade	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Proximidade com o centro	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não
Proximidade com rios perenes	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Abundância de chuvas	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Abundância de luz solar (baixa cobertura de nuvens)	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não
Comunidades maiores	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
Municípios médios/grandes	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não
Solo permite cavar poços	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Mantenção da comunidade	Média	Alta	Média	Alta	Baixa	Alta/Média	Média

\* Desenvolvido pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); \*\* Solar Water Disinfection (desinfecção solar da água): método de desinfecção da água de baixo custo, utilizando os raios ultravioletas do sol (PATERNANI, 2005).

Fonte: Elaborado por Silva (2024).

À luz das tecnologias suscitadas, foi possível estimar um conjunto de tecnologias de captação e de tratamento de água que podem se mostrar mais adequadas para os municípios da região, tomando como base aproximações com os valores médios das variáveis utilizadas para o desenvolvimento do índice de priorização, por um lado, e dos requisitos identificados para a aplicação das tecnologias, por outro. Porém, faz-se necessário destacar que esta estimativa não é determinista acerca da aptidão municipal para o recebimento ou não de uma dada tecnologia, mas sim um indicativo a ser aprofundado pelo trabalho das equipes técnicas responsáveis pelo planejamento e implantação dos sistemas de captação e tratamento.

Nesse contexto, foi possível estabelecer uma estimativa de municípios, por Unidade da Federação, aptos a receber cada alternativa de captação (Tabela 3) e de tratamento de água (Tabela 4), gerando, para cada caso, a espacialização quantitativa das alternativas viáveis (Figuras 2 e 3, para, respectivamente, as alternativas de captação e as alternativas de tratamento).



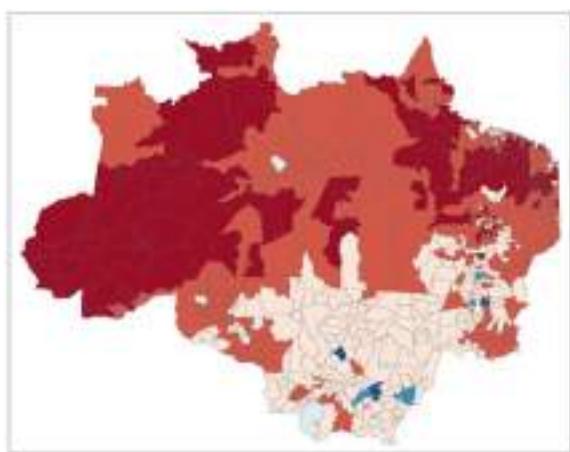
**Figura 2** - Aptidão estimada: Mapa da distribuição do número de alternativas de **captação de água** para os municípios da Amazônia Legal

Fonte: Silva (2024)

**Tabela 3** - Aptidão estimada: % de municípios por estado da Amazônia Legal por alternativa de **captação de água**

Fonte: Silva (2024)

Estado	Bombeiro Rio (Diesel)	Bombeiro Rio (Elétrica)	Bombeiro do Rio (estacionária)	Cisterna	Cisternas com captiação de caixas	Reservatório de cisterna (energia solar)	Poço
Rondônia	0,00%	5,77%	0,00%	55,77%	55,77%	13,40%	16,54%
Acre	0,00%	0,00%	0,00%	50,00%	4,55%	0,00%	100,00%
Amazonas	0,00%	17,74%	0,00%	58,39%	45,16%	0,00%	74,29%
Pará	1,39%	20,83%	10,42%	78,89%	50,69%	11,50%	14,86%
Amazônia	0,00%	12,50%	0,00%	100,00%	56,25%	0,00%	81,25%
Tocantins	1,44%	16,55%	7,91%	22,23%	9,33%	12,28%	46,04%
Mato Grosso	1,10%	18,84%	11,65%	28,18%	8,31%	10,80%	58,28%
Mato Grosso do Sul	4,98%	3,55%	3,35%	31,91%	31,91%	19,00%	40,42%



**Figura 3** - Aptidão estimada: Mapa da distribuição do número de alternativas de **tratamento de água** para os municípios da Amazônia Legal

Fonte: Silva (2024)

**Tabela 4** - Aptidão estimada: % de municípios por estado da Amazônia Legal por alternativa de **tratamento de água**

Estado	Ocorrem em populações rurais aceitáveis para fornecimento de água	Ocorrem em populações periféricas	Ocorre manual	ACODE Tradicional (%)	Desenvolv. em áreas rurais solares (%)	Precos (preço médio)	Participação da água (%)
Rondônia	3,60%	0,00%	1,65%	25,00%	35,00%	3,60%	300,00%
Acre	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	22,71%
Amazonas	1,61%	0,60%	1,61%	0,00%	0,00%	1,60%	46,31%
Pará	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	48,87%
Maranhão	2,78%	2,08%	1,38%	14,80%	21,14%	0,68%	65,87%
Amapá	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	56,21%
Tocantins	2,10%	1,44%	1,25%	40,32%	77,70%	1,44%	51,21%
Mato Grosso	4,03%	1,10%	4,43%	4,97%	43,54%	0,58%	3,84%
Mato Grosso	0,00%	1,62%	1,53%	30,57%	90,28%	1,53%	95,71%

Fonte: Silva (2024)

De modo geral, a maior parte dos municípios que compõem o Grupo 1 (alta prioridade) apresenta de uma a três alternativas de tecnologias sociais apontadas como aptas para a sua implementação, abrangendo mais da metade da população rural ainda sem acesso à água tratada ou a poços. Esse resultado reforça a percepção de que há uma relativa facilidade para o acesso às fontes de água bruta, empregando tecnologias sociais usualmente mais simples e baratas.

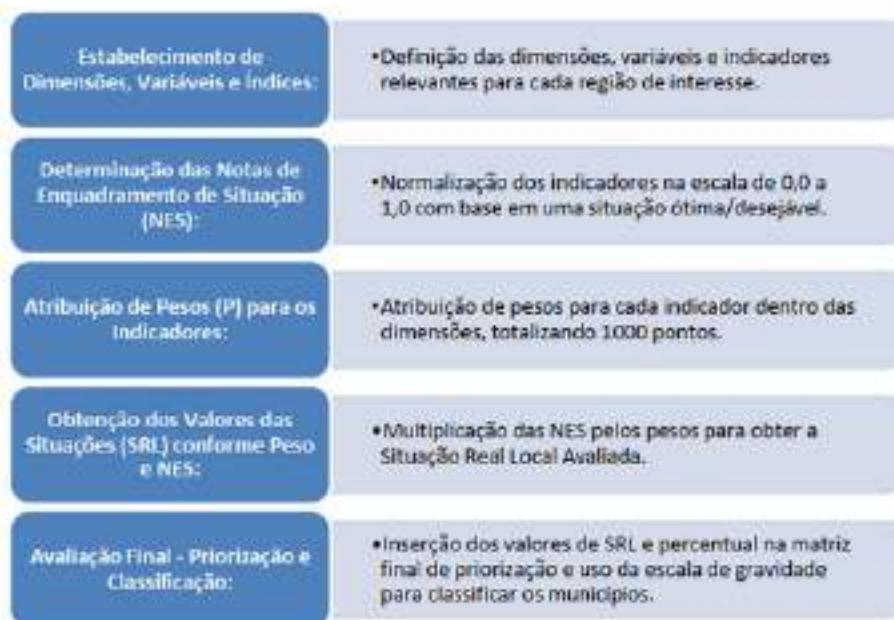
Por outro lado, no contexto do tratamento da água captada, os resultados indicam baixos percentuais de aplicabilidade das medidas em toda a região, com exceção dos estados do Tocantins e Mato Grosso. Assim, o resultado reforça a necessidade de avançar em pesquisas e desenvolvimento de novas formas de tratamento que respeitem as necessidades e a diversidade da região, ensejando a reflexão da importância de analisar o acesso e tratamento de água como uma perspectiva de convivência com o bioma e as suas manifestações, além de enfatizar as necessidades de soluções mais institucionais e técnicas, com soluções participativas e aprendizados comunitariamente construídos e partilhados.

## Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste: o desenvolvimento da metodologia de definição dos critérios de priorização das localidades e municípios

Para as regiões Nordeste (com especial atenção ao Semiárido), Centro-Oeste (com atenção para o Cerrado), Sul e Sudeste, o Método Batelle-Columbus foi utilizado como ferramenta de priorização, adaptado para proporcionar maior clareza e objetividade ao processo de priorização sobre quais localidades ou municípios demandam tecnologias sociais de acesso à água ou outras intervenções similares de forma mais urgente.

Nesse contexto, esta ferramenta foi composta por cinco etapas sequenciais, conforme apresentadas na Figura 4, abaixo:

**Figura 4** - Fluxograma das etapas da metodologia de priorização



Fonte: Barbosa (2024)

A primeira etapa, correspondente ao estabelecimento de dimensões, variáveis e índices, foram estabelecidos os seguintes elementos (Quadro 4):

**Quadro 4** - Dimensões, variáveis e indicadores selecionados para aplicação do método Batelle-Columbus

I - Dimensões	II - Variáveis	III - indicadores
Ambiental	1. Pluviosidade	1. Pluviosidade
	2. Aridez	2. Índice de aridez
	3. Qualidade da água	3. Índice de Qualidade da Água (IQA)
	4. Quantidade de água	4. Balanço hídrico quantitativo
	5. Bioma Cerrado	5. Bioma cerrado
Territorial	1. Área Territorial	6. Região Semiárida
	2. Caracterização Urbana e Rural	7. Número de habitantes 8. Município rural/urbano
	3. Tipologia do Território	9. Território indígena 10. Território quilombola 11. Assentamentos Rurais
	1. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	12. IDHM dos municípios
Socioeconômica	2. PIB	13. PIB Municipal Per Capita
	3. Produção Econômica Rural	14. Pequenos produtores no município
	4. Infraestrutura Hídrica/Saneamento	15. Cobertura abastecimento de água 16. Cobertura coleta e tratamento de esgoto
	5. Emergência ou Calamidade Pública	17. Ocorrência de situação de emergência ou calamidade nos últimos 10 anos
Política - Institucional	1. Governança Hídrica	18. Funcionamento de colegiados e instrumento de gestão
	2. Infraestrutura pública	19. Capacidades institucionais
	3. Recursos Financeiros	20. Capacidade de pagamento (CAPAG) 21. Fundos, convênios ou consórcios

Fonte: Barbosa (2024)

A segunda etapa, de determinação das Notas de Enquadramento da Situação (NES), refere-se à normalização de valores (entre 0 e 1) dos indicadores em uma dada situação, tendo como referência uma situação ótima/ideal ou indicada como desejável (valor 1), de acordo com referências levantadas e validadas por especialistas para cada um dos indicadores selecionados na etapa anterior. De modo geral, considera-se que, quanto pior a nota (mais próxima de 0), pior é a situação.

Desse modo, ressalta-se que, para cada uma das 21 variáveis suscitadas, os indicadores considerados foram descritos e caracterizados, de modo que, conforme a literatura especializada, as classes (intervalos de valores observados objetivamente) desses indicadores foram enquadradas em uma classe correspondente de NES, recebendo um valor entre 0 e 1, de acordo com a situação mais ou menos crítica real.

Quanto à terceira etapa, de atribuição de pesos (P) para os indicadores, ressalta-se que eles devem ser prioritariamente estabelecidos por equipes de especialistas, de modo que devem resultar na somatória de 1000 pontos. Assim, sua atribuição pode variar conforme a análise da necessidade da área em foco, podendo, pois, ser adaptados e estabelecidos de acordo com as características da região, município ou localidade, o que atribui flexibilidade à metodologia.

A esse respeito, vale ressaltar a proposição de diferenciação dos pesos por região, de modo a reconhecer que, dadas as necessidades específicas e diversidades de cada área geográfica, esta abordagem propõe uma metodologia adaptativa e uma análise mais precisa para priorização das áreas a serem beneficiadas pelas políticas de acesso à água. Nesse contexto, para o estabelecimento dos pesos apropriados para cada variável e índice correspondente em cada região, foi adotado um processo iterativo, que incluiu sobretudo uma análise detalhada das características regionais, além de uma revisão aprofundada das particularidades regionais e uma revisão da literatura.

Feita a adaptação e calibração dos pesos com base nas informações coletadas, os pesos dos índices foram ajustados para cada região, conforme Tabela 5 abaixo, destacando-se: para o caso do Centro-Oeste (com especial atenção ao Cerrado), o maior peso para a dimensão territorial; para o caso da Região Nordeste (com especial atenção ao Semiárido), o maior peso para a dimensão ambiental; para o Sudeste, pesos equivalentes para as dimensões ambiental, territorial e socioeconômica; e para o Sul, o maior peso para a dimensão socioeconômica.

Na quarta etapa, correspondente à obtenção dos valores das situações conforme o Peso e a NES, determina-se a Situação Real Local (SRL) avaliada a partir da multiplicação de cada índice obtido na nota de enquadramento dos valores dos indicadores observados na realidade (Etapa 2) pelo peso atribuído a estes indicadores (Etapa 3), de modo que a somatória configura a Situação Real Local (SRL), a qual, dividida pela somatória dos pesos (1000), determina o percentual da condição da área em questão. Assim, com os valores da situação real, é possível identificar e caracterizar cada situação em relação ao conjunto e em relação aos critérios adotados.

**Tabela 5** - Regiões Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul: sugestões de pesos atribuídos para os indicadores

I-Dimensão	II-Metável	III-Indicador	Centro-Oeste		Nordeste		Sudeste		Sul	
			Peso total	Peso percentual	Peso total	Peso percentual	Peso total	Peso percentual	Peso total	Peso percentual
Ambiente	1. Pluviosidade	1. Pluviosidade	70		30		60		60	
	2. Árvores	2. Índice de árvores	40		80		50		60	
	3. Qualidade da água	3. Índice de Qualidade da Água (IQdA)	50	380	60	230	70	300	70	310
	4. Quantidade de água	4. Salto no Nível Quantitativo	70		70		70		70	
	5. Bioma Cerrado	5. Bioma Cerrado	70		60		50		50	
Territorial	6. Área territorial	6. Região Serrana	30		70		30		20	
	7. Concentração urbana e rural	7. Número de habitantes	50		40		40		20	
	8. Município rural/urbano	8. Município rural/urbano	60	250	40	60	50	60	40	260
	9. Topografia do Terrório	9. Território irregular	70		50		40		40	
	10. Território descontínuo	10. Assentamentos rurais	70		60		70		60	
Socioeconômico	11. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	11. IDHM dos municípios	40		40		40		30	
	12. PIB Municipal per capita	12. PIB Municipal per capita	40		30		30		30	
	13. Taxa de desemprego	13. Pequena produtora no município	50	250	40	50	50	60	50	330
	14. Infraestrutura de Transportes	14. Cobertura abastecimento de água	50		30	230	60	300	60	330
	15. Energia elétrica e Coletividade Pública	15. Cobertura coletiva de transporte de passageiros	50		30		50		50	
Político-Institucional	16. Governação Pública	16. Ocupação de situação de emergência ou calamidade pública	30		40		60		60	
	17. Iniciativas de governança	17. Iniciativas de governança	25		25		25		25	
	18. Infraestrutura pública	18. Capacidade institucional	25	100	20	100	25	100	25	100
	19. Recursos financeiros	19. Capacidade de pagamento (CAPAC)	35		25		25		35	
	20. Infraestrutura e consórcios	20. Infraestrutura e consórcios	25		25		25		25	

Fonte: Elaboração própria, com base em Barbosa (2024)

Por fim, a última etapa, correspondente à avaliação final de priorização e classificação com percentual, dá-se pela inserção do percentual obtido na etapa precedente (Etapa 4) na matriz final de priorização, sendo possível estabelecer uma prioridade a partir da Escala de prioridade e gravidade, indicando-se considerar as faixas de prioridade conforme e Tabela 6 abaixo:

**Tabela 6** - Escala de prioridade e gravidade

Escala de prioridade e gravidade		
Abaixo de 25%		ação imediata (extremamente grave)
26% - 40%		alta prioridade (muito grave)
41% - 50%		média para alta prioridade (grave)
51% - 75%		baixa prioridade (pouco grave com avaliação caso a caso)
Acima de 76%		não prioritário (baixa gravidade- prevenção)

Fonte: Barbosa (2024)

De forma geral, tem-se como referência que para índices menores do que 50%, a área em análise deve ser priorizada e, estando entre 50 e 75%, deve-se avaliar as condições orçamentárias e os índices individuais com seus valores reais. No caso de empate entre duas áreas concorrentes em índices priorizáveis (inferiores a 50%), a situação individual dos índices deve ser analisada, observando-se os piores índices e considerando outros elementos para avaliação, como resultados disponíveis, tempo de urgência etc., além de considerar o grau de envolvimento das instituições e comunidades para se avançar na priorização.

## **Considerações Finais**

O acesso à água é um direito precípuo e inescapável, de modo que a carência de água, na quantidade e qualidade adequadas se transforma em um problema de caráter urgente e de grande magnitude, incontornável. Por isso, as políticas públicas voltadas à garantia de água, tal como o Programa Água para Todos, se tornam fundamentais, uma vez que encaram as distribuições e qualidades heterogêneas territorialmente dos recursos hídricos, sendo este um dos aspectos mais cruéis de geração e reforço das desigualdades regionais no país.

À luz do problema do acesso à água, uma mudança de paradigma se mostra mais viável do que a estreita “importação” de modelos prontos e protocolares de captação, distribuição e tratamento de água: a necessidade de *convivência com o bioma*. Se, por muito tempo, o eixo central das “soluções políticas” girou em torno do combate à seca - no caso mais emblemático das iniciativas voltadas ao semiárido - as ações recentemente adotadas focadas na resiliência e na convivência com os imperativos hídricos têm se mostrado mais acertadas e assertivas.

O mesmo vale para a Amazônia Legal, onde a questão da carência hídrica evoca um aparente paradoxo: em uma região geográfica de alta pluviosidade e de rios perenes, parece um contrassenso haver falta de água; contudo, esse fenômeno é explicado pelas questões históricas e territoriais regionais, o que só reforça a necessidade de, ao elaborar as políticas públicas e, como no caso aqui deslindado, reconhecer e priorizar as localidades mais carentes, se levar em consideração as especificidades regionais, bem como o engajamento da

sociedade no âmbito das soluções a serem propostas.

Portanto, o olhar multidisciplinar e multidimensional para a questão da falta da água é crucial para o sucesso das ações e iniciativas das políticas públicas, de modo que, valendo-se de tecnologias sociais como pontos de partida e, de certo modo, paliativas - e não como soluções definitivas - abrem-se novas e empolgantes perspectivas para o tratamento inicial da questão de acesso à água na quantidade e qualidade adequadas. Para tanto, e considerando a limitação dos recursos, eleger as áreas prioritárias para o direcionamento dos esforços é um passo importante, cuja orientação tem sido dada pelos estudo ora apresentados.

## **Referências**

BARBOSA, Flávia Darre. Proposição de critérios de seleção e priorização de localidades/municípios para a implementação de tecnologias de acesso à água no programa federal, assegurando uma abordagem equitativa nas regiões Sul, Sudeste, Nordeste (com enfoque no semiárido) e Centro-Oeste. Relatório do Projeto de Cooperação Técnica BRA/IICA/13/001 - MIDR\_INTERÁGUAS. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Censo Demográfico. 2022. Disponível em: <<https://ibge.gov.br>>.

PATERNIANI, José E. S., SILVA, Macedo J. M. Desinfecção de efluentes com tratamento terciário utilizando energia solar (SODIS): avaliação do uso do dispositivo para concentração dos raios solares. Engenharia Sanitária e Ambiental, v.10, p.09-13, 2005.

SILVA, Harley Relatório técnico com proposta de critérios de seleção e priorização de localidades e/ou municípios para implantação de acesso à água do futuro programa do Governo Federal de provimento de acesso à água na região da Amazônia legal (7 estados da região Norte, parcela do bioma amazônico nos estados de Mato Grosso e Maranhão). Relatório do Projeto de Cooperação Técnica BRA/IICA/13/001 - MIDR\_INTERÁGUAS. 2024.

# **Do Cerrado ao PAC: agenda de cooperação entre o Cedeplar e o MIDR**

*Padro Amaral<sup>1</sup>*

## **Apresentação**

Em 2024 e 2025, o MIDR desenvolveu, em conjunto com o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), dois projetos por meio de TEDs. O primeiro estudou a diversificação econômica, a agregação de valor e a sustentabilidade em cadeias produtivas agrícolas no Cerrado, como subsídio à elaboração de um programa de desenvolvimento regional vinculado ao Objetivo 4 da PNDR. O segundo analisou os investimentos do Novo PAC sob a perspectiva regional, estimando seus impactos nas microrregiões brasileiras. A seguir apresentamos um resumo dos estudos e seus principais resultados.

Ao longo do projeto sobre o Cerrado, no contexto do Objetivo 4 da PNDR, foram produzidos sete relatórios articulados que culminaram em seminário de apresentação e debate dos resultados em Brasília.

<sup>1</sup> Professor Associado no Departamento de Ciências Econômicas e no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e Senior Fellow no Center for Spatial Data Science da Universidade de Chicago, onde também atua como Professor Visitante desde 2020. PhD pela Universidade de Cambridge e, atualmente, Editor-Chefe Adjunto da revista *Regional Studies, Regional Science*.

Os três primeiros mapearam a base produtiva e os encadeamentos: (1) caracterização dos sistemas de produção de soja, milho, algodão e cana no bioma — estrutura fundiária, intensificação tecnológica, dualidade produtiva e evolução recente; (2) análise de insumo-produto nacional para as quatro cadeias, destacando o aumento do peso relativo no valor da produção agrícola, mudanças na composição da demanda e a elevação dos multiplicadores; e (3) leitura inter-regional por estados do bioma, evidenciando diferenças nos encadeamentos a montante e a jusante e a necessidade de estratégias territoriais específicas.

Em seguida, dois estudos orientaram o ‘onde’ e o ‘como’ diversificar:

- (4) identificação de Regiões Geográficas Imediatas dinâmicas e construção de um ‘radar’ de adjacências para novos elos industriais e de serviços conectados às cadeias; e
- (5) caracterização socioeconômica dos municípios do Cerrado — renda, educação/capacitação, CT&I, estrutura produtiva, infraestrutura, desenvolvimento social, sustentabilidade e governança — com tipologias e clusters para priorização de políticas.

Por fim, dois produtos fecharam o ‘como fazer’:

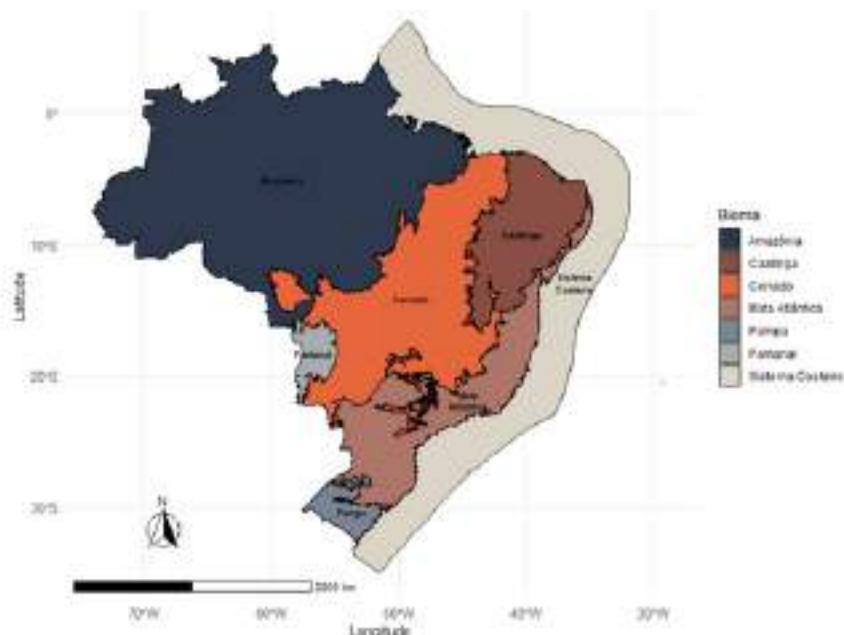
- (6) avaliação espacial do crédito (bancos, BNDES e Fundos Constitucionais) e sua relação recente com o VBP, com indicadores territoriais e recomendações de expansão e mitigação de risco; e
- (7) diretrizes ‘dentro da carteira’ para sustentabilidade — adequação do imóvel e do sistema de produção, com ênfase em Sistema Plantio Direto, manejo de água e práticas complementares — como condição para competitividade e conformidade ambiental no bioma.

## **Cerrado - uma economia que transborda a carteira**

O Cerrado (Figura 1) é, hoje, o maior laboratório vivo da articulação entre agro, indústria e serviços no Brasil. O bioma responde por 21% dos estabelecimentos agropecuários do país; embora seja menos da metade do total de unidades, a área desses estabelecimentos corresponde a cerca de 50% do total nacional — proporção similar à área colhida, à quantidade produzida, à quantidade

vendida, ao valor da produção e ao valor de venda ( $\approx$ 49%, 44%, 47%, 48% e 51%, respectivamente). Apesar da escala produtiva e comercial, o Cerrado concentra apenas 14% dos estabelecimentos com financiamento e 28% do total de máquinas voltadas à agropecuária.

**Figura 1 - Biomas do Brasil**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do GEOBR)

As cadeias de soja, milho, algodão e cana-de-açúcar elevaram sua participação no valor da produção agrícola nacional, enquanto os multiplicadores de produção subiram de  $\sim$ 1,67–1,68 para  $\sim$ 1,72–1,73 entre 2010 e 2015 — evidência de adensamento, ainda que tímido, dos elos a montante (insumos, máquinas, logística) e a jusante (processamento e distribuição). No recorte territorial, destacam-se trajetórias consolidadas no Centro-Oeste: Mato Grosso (escala de grãos e fibras, com serviços logísticos e de armazenagem em expansão), Goiás (ecossistema de insumos e máquinas, com redes atacadistas especializadas) e Mato Grosso do Sul (bioenergia e processamento associado à cana, além da integração com cadeias de proteína); em segmentos selecionados, o Tocantins avança em corredores de escoamento e armazenagem.

Em várias RGIs desses estados, a economia ‘transborda a porteira’, abrindo janelas para fornecedores regionais — de serviços técnicos e manutenção a etapas de processamento — e pedindo coordenação federativa para capturar os efeitos de encadeamento no próprio território.

Esse pano de fundo setorial só se traduz em mudanças duradouras se dialogar com a geografia concreta dos lugares. Uma lente territorial — apoiada em Regiões Geográficas Imediatas (RGIs) — permite enxergar trajetórias consistentes de produção, especialização e crescimento. A partir de séries agrícolas e da presença de infraestrutura de conhecimento e serviços, emergem ‘nós’ dinâmicos no Centro-Oeste e em faixas do Matopiba, além de trechos do norte da Bahia.

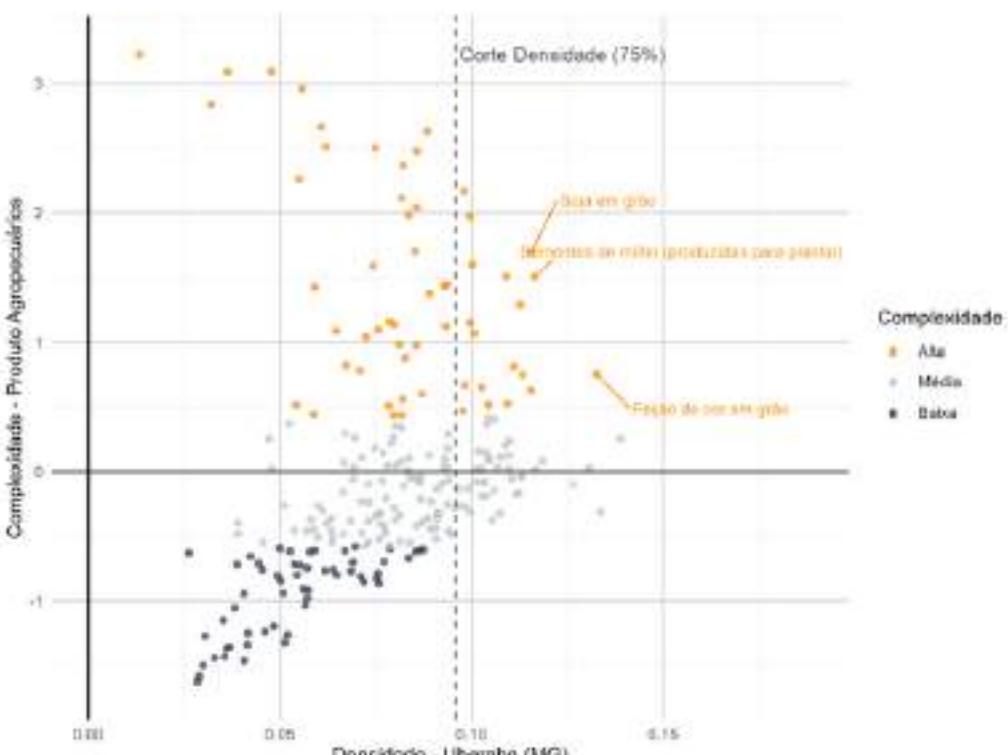
A heterogeneidade, contudo, é marcante: bolsões de alto PIB per capita se concentram em áreas de Mato Grosso e do oeste baiano, enquanto persistem territórios com menor renda no Maranhão e no Piauí. Do lado das cadeias, as contas de insumo-produto mostram que a cana mantém peso elevado no consumo intermediário, ao passo que soja, milho e algodão ampliam participação relativa na demanda final em 2015 — indício de transformação das ligações a jusante nas regiões do Cerrado.

### **Da vocação às adjacências: como a diversificação ‘pega’**

A pergunta estratégica que decorre desse diagnóstico territorial não é ‘o que falta?’, mas ‘o que é adjacente e tem maior probabilidade de enraizar?’. Em vez de cardápios genéricos, a análise reconstrói a teia de co-ocorrências produtivas e ocupacionais que, historicamente, acompanha a presença das quatro cadeias no Cerrado — o princípio da diversificação adjacente. A evidência converge para elos recorrentes: fabricação de adubos e fertilizantes; máquinas e equipamentos agrícolas e pecuários; alimentos para animais; comércio atacadista especializado em insumos e grãos; e, em contextos específicos, processamento como açúcar/álcool e óleos vegetais. No caso do algodão, os elos de beneficiamento e fibras aparecem como degraus realistas, enquanto a manufatura têxtil mais complexa exige escala, qualificação e acesso a mercados.

O ‘radar’ de adjacências não é lista de desejos: é um mapa probabilístico para orientar decisões de investimento público e privado, reduzindo riscos de apostas deslocadas.

**Gráfico 1** - Dispersão dos produtos possíveis para diversificação, segundo densidade e complexidade - Uberaba (MG)



Fonte: Elaboração própria

Essa leitura das adjacências se complementa com uma visão social e institucional dos municípios do Cerrado. Comparado às áreas fora do bioma, houve convergência recente de renda: em 2021, o Cerrado superou marginalmente o Não-Cerrado no PIB per capita (R\$ 42,94 mil vs. R\$ 42,10 mil), ainda com forte heterogeneidade interna — *clusters* de alto PIB per capita em Mato Grosso e no oeste da Bahia e bolsões de menor renda no Maranhão e no Piauí.

Do ponto de vista educacional, a região avançou: o IDEB do Cerrado manteve-se acima da média nacional, apesar de queda em 2021 associada aos efeitos da pandemia. A conectividade escolar também se expandiu rapidamente, aproximando-se da universalização até 2022.

Em ciência, tecnologia e inovação, o índice composto do Cerrado permaneceu entre 0,55 e 0,57 (2015–2022), muito acima do observado fora do bioma (0,19–0,21), impulsionado, entre outros fatores, por mais de 2.345 empregos em P&D

por milhão de habitantes em 2022. Na estrutura econômica municipal, os serviços seguem com a maior parcela do PIB, enquanto a agropecuária amplia participação — combinação que reforça estratégias de adensamento capazes de ‘puxar’ serviços produtivos, logísticos e financeiros de maior valor agregado.

## **Gráfico 2** - Espaço de produtos e atividades - Uberaba (MG)



Fonte: Elaboração própria

## **Crédito e investimentos como alavancas territoriais**

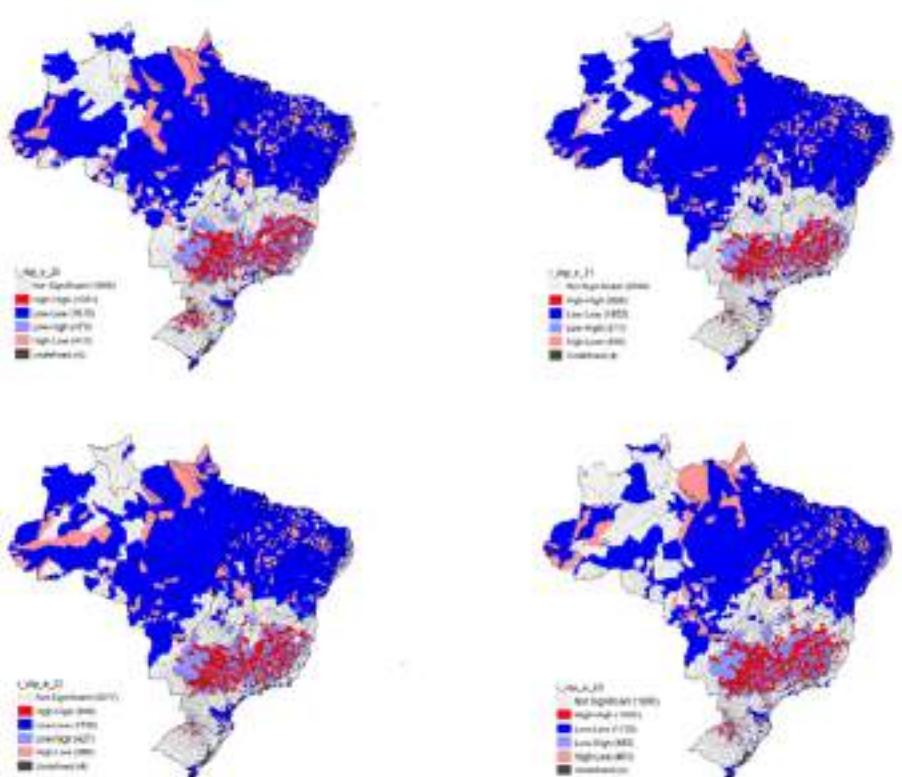
Os padrões recentes (2019–2023) de crédito rural no Cerrado mostram volatilidade na participação regional e diferenças de capilaridade entre fontes. A fatia do Cerrado no crédito agrícola nacional oscilou de 42,08% (2019) para 36,23% (2020), recuperou-se a 39,47% (2021), caiu a 34,65% (2022) e voltou a 38,82% (2023). No mesmo período, a participação do Cerrado no VBP agrícola

subiu de 31,50% (2019) para 32,01% (2023), indicando que a perda relativa de crédito não se refletiu na mesma intensidade no produto.

Do ponto de vista espacial, o crédito do BNDES em 2023 apresenta *clusters* alto-alto menores e mais concentrados ( $\approx 240$  municípios) e baixo-baixo em torno de 180; já os Fundos Constitucionais exibem maior capilaridade: alto-alto em  $\sim 443$  municípios e baixo-baixo em  $\sim 429$ . Dentro dos Fundos, o custeio forma alto-alto em  $\sim 377$  municípios (com maior peso no Matopiba) e baixo-baixo em  $\sim 250$  (mais a oeste, notadamente MT), enquanto o investimento atinge  $\sim 493$  alto-alto e  $\sim 328$  baixo-baixo, sugerindo alcance mais amplo dos financiamentos para modernização.

Por fim, a razão VBP/crédito (Figura 2) confirma heterogeneidades: para o crédito total, o cluster alto-alto cresce de  $\sim 223$  (2020) para  $\sim 243$  (2023), ao passo que o baixo-baixo avança a  $\sim 443$  — o que reforça a necessidade de calibrar tetos, garantias e contrapartidas por território.

**Figura 2** - Índice de Moran Local da distribuição espacial da razão VBP crédito à agricultura nos municípios brasileiros – 2020-2023



Fonte: Elaboração própria

Diretrizes operacionais: priorizar investimento (irrigação eficiente, fertirrigação, armazenagem, logística, modernização de plantas) onde a relação VBP/crédito já é alta; acoplar mitigadores de risco (garantias, *blended finance*) e assistência técnica nos bolsões baixo-baixo; e alinhar o mix custeio/investimento às adjacências mapeadas, para transformar crédito em enraizamento de novos elos produtivos.

A sustentabilidade, nesse arranjo, deixa de ser condição lateral e passa a organizar o próprio desenho de produção por meio de um pacote mínimo claro e escalonável. O ponto de partida é a adequação do imóvel (regularidade ambiental com APP e Reserva Legal, CAR/LAU/outorga e manejo de áreas sensíveis) e a adequação do sistema produtivo (zoneamento, rotação e espaçamento de culturas, planejamento de plantio/colheita e protocolos de conservação de solo e água).

Como eixo transversal, o Sistema Plantio Direto (SPD) é priorizado por combinar cobertura permanente do solo, menor revolvimento e incremento de matéria orgânica, reduzindo erosão e custo operacional.

No manejo hídrico, recomenda-se irrigação localizada e fertirrigação quando couber, balanceamento hídrico da área (captação, reuso e armazenamento), manutenção de curvas/terraços e drenagem controlada — tudo atrelado à outorga e ao monitoramento do uso. Em fertilidade, destacam-se calagem e gessagem com base em análise de solo, adubação a taxa variável e manejo de resíduos (dejetos/efluentes) para fechar ciclos de nutrientes. A proteção fitossanitária segue o Manejo Integrado de Pragas e Doenças (MIPD), priorizando monitoramento, controle biológico e racionalização de insumos. Ferramentas de agricultura de precisão (sensoriamento, mapas de produtividade/NDVI, umidade do solo) e manutenção preventiva de máquinas completam o pacote.

Em síntese, propõe-se um roteiro de adoção em fases — ações de rápida implementação (0–12 meses), consolidação tecnológica (12–36 meses) e ganhos estruturais (36+ meses) — que reduz risco produtivo, dá lastro ambiental às estratégias de agregação de valor e cria condições objetivas para condicionar crédito e investimento à adoção de boas práticas.

**Figura 3** - Sistemas Produtivos Sustentáveis e Responsáveis: uma proposta



Fonte: Elaboração própria

Em síntese, o projeto entrega uma arquitetura prática para o desenvolvimento regional baseada no lugar: identifica territórios com maior propensão de enraizamento (RGIs dinâmicas), mapeia trajetórias de diversificação adjacente alinhadas às quatro cadeias analisadas, demonstra onde crédito e investimento têm maior poder de indução e estabelece um pacote mínimo de sustentabilidade ‘dentro da porteira’ que reduz risco e dá lastro ambiental às escolhas produtivas.

Ao articular diagnóstico setorial, leitura territorial, instrumentos financeiros e diretrizes operacionais, o projeto oferece insumos concretos para a PNDR desenhar um programa orientado ao Cerrado: seleção de territórios-piloto, pacotes integrados de adensamento (insumos, máquinas, processamento, logística), condicionantes de sustentabilidade e inovação nos financiamentos e um painel de monitoramento com governança multinível para correções de rota.

Trata-se, portanto, de um diagnóstico aplicável para transformar potencial competitivo em inclusão produtiva, elevar a resiliência ambiental do bioma e ampliar a coesão territorial — objetivos centrais de uma PNDR efetiva.

## **Quando o macro encontra o lugar: os efeitos do Novo PAC**

Por sua vez, o estudo do Novo PAC tem por objetivo quantificar, em perspectiva macro e espacial, como o ciclo recente de investimentos federais se propaga pela economia brasileira e pelos territórios.

Para isso, utiliza-se o modelo inter-regional de Equilíbrio Geral Computável IMAGEM-B, em dinâmica recursiva, capaz de capturar encadeamentos produtivos, comércio inter-regional e a competição por fatores e mercados. As simulações introduzem o cronograma de investimentos do programa em ondas ao longo de 2022–2031 e acompanham a consolidação de efeitos até 2036, produzindo resultados no agregado nacional e com desagregações para as 27 unidades da Federação e 586 microrregiões.

O enfoque permite ir além de estatísticas descritivas e estimar como infraestrutura, habitação, saneamento, recursos hídricos e outras frentes do Novo PAC ativam demanda, acumulam capital e realimentam cadeias locais e inter-regionais. A leitura resultante dialoga diretamente com a PNDR ao evidenciar onde os investimentos tendem a se internalizar — e onde dependem de políticas complementares de diversificação adjacente, crédito e governança — para produzir coesão territorial.

A dinâmica recursiva do modelo captura encadeamentos produtivos, comércio inter-regional e competição por fatores e mercados, oferecendo uma lente estruturada para além de descrições setoriais. No agregado, os resultados indicam ganhos consistentes no PIB e, sobretudo, no investimento, com efeitos positivos sobre o emprego e o consumo das famílias. Todos os estados e a imensa maioria das microrregiões experimentam variações favoráveis, ainda que com maior contribuição relativa no Sudeste — reflexo da estrutura produtiva e dos elos de cadeia existentes. Programas hídricos com forte alocação no Nordeste, como o Água para Todos, geram impactos expressivos

em regiões do interior da Bahia e do Ceará, irradiando-se via serviços e consumo local. A mensagem é que os grandes investimentos ‘funcionam melhor’ quando têm pontos de acoplamento com estratégias baseadas no lugar, como as adjacências e os territórios prioritários identificados para o Cerrado.

A distribuição espacial dos investimentos do Novo PAC é concentrada nos grandes eixos de infraestrutura já consolidados, com maior peso relativo no Sudeste e em corredores que conectam o Centro-Oeste aos portos. No Nordeste, a alocação é mais intensa em recursos hídricos — incluindo a expansão de sistemas de abastecimento e adutoras —, enquanto habitação e saneamento se espalham pelas regiões metropolitanas e capitais.

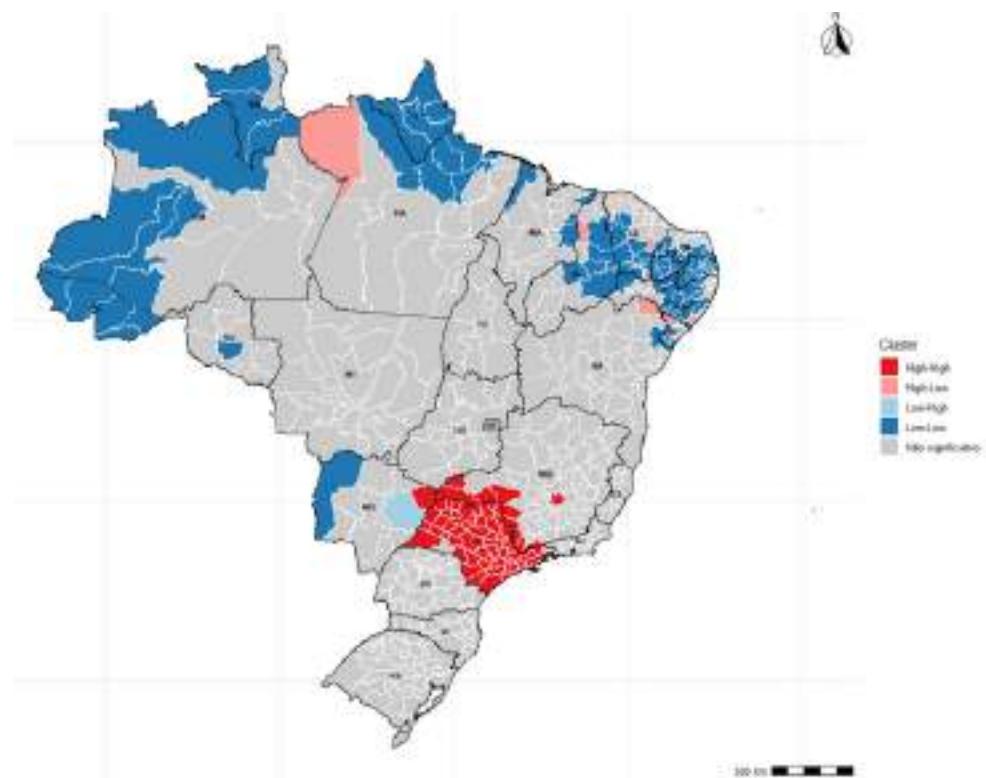
Essa composição importa para os resultados: territórios com cadeias já adensadas e boa logística tendem a internalizar parcela maior do choque (efeitos diretos e indiretos), ao passo que áreas periféricas, com menor densidade de fornecedores, absorvem sobretudo o componente de consumo e de serviços públicos.

Em síntese, o mapa dos investimentos (Figura 4) dialoga com a geografia econômica: onde há encadeamentos prontos, a resposta é mais intensa; onde não há, é preciso acoplá-los a estratégias de adensamento para reter efeitos. Por outro lado, a própria concentração da carteira — quando não acompanhada de contrapartidas *place-based* em crédito, qualificação e apoio a fornecedores — tende a reforçar as desigualdades regionais, ampliando a distância entre polos consolidados e periferias produtivas. Daí a ênfase em sincronizar o Novo PAC com agendas de diversificação adjacente e governança territorial.

No tempo, as simulações indicam um impulso inicial mais forte no investimento — que se acumula em capital e eleva a capacidade produtiva —, seguido por efeitos persistentes sobre o produto e o emprego. Os canais diferem por tipo de obra: infraestrutura de transporte e energia aciona cadeias longas de bens intermediários e serviços especializados; saneamento e habitação têm impactos relevantes via construção civil e serviços locais; e recursos hídricos combinam efeitos de obra com ganhos de bem-estar e resiliência, ao reduzir custos e vulnerabilidades futuras. Em todos os casos, o componente de consumo das famílias cresce com a renda do trabalho e a

renda mista, retroalimentando comércio e serviços nas microrregiões beneficiadas.

**Figura 4** - Índice de Moran Local da contribuição acumulada do Novo PAC



Fonte: Elaboração própria

A heterogeneidade espacial aparece tanto entre UFs quanto entre microrregiões. Unidades federativas com maior base industrial e serviços especializados respondem com ganhos absolutos maiores, mas várias microrregiões fora dos polos tradicionais exibem crescimentos relativos expressivos quando o pacote de investimentos inclui água, saneamento e ligações logísticas ao seu entorno produtivo.

Em regiões do interior do Nordeste, por exemplo, melhorias em abastecimento e adução de água elevam o consumo local e destravam atividades intensivas em serviços, enquanto no Centro-Oeste os efeitos são potencializados quando corredores logísticos e armazenagem se conectam às frentes de escoamento de grãos e insumos.



É crucial interpretar os resultados como simulações estruturais — não previsões — condicionadas às hipóteses do modelo inter-regional: dinâmica recursiva, mobilidade parcial de fatores, ajustamento via preços e importações e ausência de restrições físicas além das incorporadas nos dados. Essas hipóteses permitem estimar como o choque se propaga dentro da arquitetura produtiva existente.

Em termos de política, isso significa que a mesma dotação de investimentos pode gerar diferentes níveis de internalização conforme a presença de fornecedores locais, a qualidade da logística e a capacidade de absorção (mão de obra, crédito, serviços técnicos) — pontos em que a PNDR pode atuar para elevar a captura territorial.

Como conclusão operacional, o Novo PAC só gera os maiores retornos territoriais quando acoplado a uma estratégia baseada no lugar: priorizar obras que conectem microrregiões a mercados e água, sincronizar cronogramas com janelas setoriais (safras, obras de escoamento) e condicionar contrapartidas a pacotes de diversificação adjacente e qualificação profissional. Em áreas de menor densidade produtiva, combinar investimentos físicos com crédito direcionado, assistência técnica e arranjos de governança regional acelera a formação de fornecedores e reduz vazamentos. Sem esse acoplamento *place-based*, a concentração da carteira tende a reforçar desigualdades regionais, ampliando a distância entre polos consolidados e periferias produtivas.

Por isso, recomenda-se atrelar cada intervenção a metas de internalização (participação local no fornecimento, emprego e encadeamentos), além de painel de monitoramento contínuo para ajustes de rota. Essa integração entre programação de obras e adensamento produtivo é o que pode converter o impulso macro do Novo PAC em coesão territorial — em linha com a PNDR.

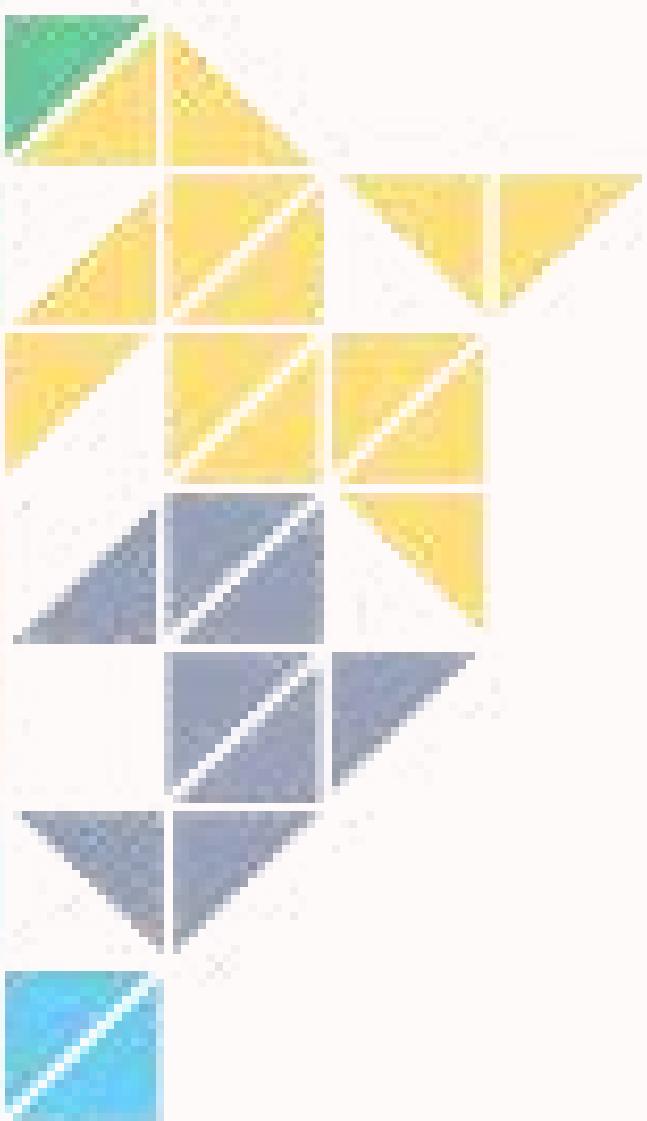
## **Conclusão - evidências para políticas regionais distintas e complementares**

Os dois projetos aqui reunidos compartilham uma mesma lente — o desenvolvimento regional como política orientada ao lugar e ancorada em evidências —, mas cumprem papéis distintos.



O subprojeto do Cerrado entrega um diagnóstico territorial e setorial operacional: identifica RGIs com maior propensão de enraizamento, mapeia adjacências plausíveis às quatro cadeias estudadas e traduz sustentabilidade ‘dentro da porteira’ e calibragem do crédito em diretrizes acionáveis. Já o estudo do Novo PAC oferece uma leitura macro-espacial de como um grande programa de investimentos se transmite pelos territórios, indicando onde e por que os efeitos tendem a se internalizar (ou vazar) e quais contrapesos de política podem ampliar a captura local. São, portanto, diagnósticos de naturezas diferentes: um voltado ao adensamento produtivo no Cerrado; outro voltado ao impacto territorial de investimentos federais.

O elo entre eles não é uma ‘ponte operacional’ única, mas a convergência metodológica: decisões de política regional devem apoiar-se em diagnósticos sólidos, métricas transparentes e monitoramento contínuo. Em ambos os casos, a contribuição central é oferecer ao MIDR e parceiros uma base empírica para formular, priorizar e ajustar políticas de desenvolvimento regional de forma responsiva, reduzindo incertezas e elevando a efetividade da PNDR.



MINISTÉRIO DA  
INTEGRAÇÃO E DO  
DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL

GOVERNO DO  
**BRASIL**  
DO LADO DO Povo BRASILEIRO