

NÚCLEO DE INTELIGÊNCIA REGIONAL

apresenta

relatório de

Monitoramento da PNDR e seus Instrumentos

2024

2024

relatório de

**Monitoramento da PNDR e
seus Instrumentos**



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 DESENOLVIMENTO REGIONAL E ORDENAMENTO TERRITORIAL

Vicente Correia Lima Neto

COODENAÇÃO-GERAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Flávio de Oliveira Gonçalves

COODENAÇÃO-GERAL DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Rafael Luis Giacomin

COODENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISES TERRITORIAIS

Carlos Henrique Rosa

EQUIPE TÉCNICA

Bruno de Oliveira Cruz (IPEA)
(Coordenador)

Artur Monteiro Leitão Junior
(CGGI/DGINF/SDR/MIDR)

Jéssica Maldonado Lago da Silva
Juliana Aguiar de Melo
Luís Abel da Silva Filho
Luiz Carlos de Santana Ribeiro
Roberto Maximiano Pereira

APOIO

Lucy Helen de Sousa

Marcia Severino Sousa Silva

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	09
2.	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PNDR	11
3.	CONTEXTO MACRORREGIONAL	15
3.1.	PANORAMA GERAL	15
3.2.	INFLAÇÃO E POLÍTICA MONETÁRIA	15
3.3.	CRESCIMENTO ECONÔMICO (PIB)	16
3.4.	MERCADO DE TRABALHO	17
3.5.	POLÍTICA FISCAL	20
3.6.	SETOR EXTERNO	20
3.7.	DINÂMICA REGIONAL	20
3.8.	CRÉDITO E SISTEMA FINANCEIRO	22
3.9.	PIB ESTADUAL E CONVERGÊNCIA	24
3.10.	SÍNTESE FINAL	26
4.	DIRETRIZES E ESTRUTURA ATUAL DA PNDR (DECRETO N° 11.962/2024)	27
4.1.	PRINCÍPIOS ORIENTADORES	27
4.2.	OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS	28
4.3.	ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO	30
4.4.	EIXOS ESTRATÉGICOS DE DESENVOLVIMENTO	32
4.5.	ESCALAS TERRITORIAIS DE ATUAÇÃO	33
4.6.	INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL	35
4.7.	INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	38
4.8.	GOVERNANÇA E MECANISMOS DE MONITORAMENTO DA PNDR	41
4.8.1.	O Núcleo de Inteligência Regional – NIR	48
4.8.2.	O Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CE-CIDR)	49
4.8.3.	Os Planos Regionais de Desenvolvimento	49
4.9.	ESTRUTURA RELACIONAL E MODELO LÓGICO	56
5.	INSUMOS DA PNDR: INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO	60
5.1.	ORÇAMENTO E PROGRAMAS DA SDR (OGU 2024)	60

5.1.1. Programa Cidades Intermediadoras: Avaliação Ex-Ante	63
5.1.1.1. Desenho da Política e Público Alvo	63
5.1.1.2. Integração com os instrumentos da PNDR	66
5.1.1.10. Riscos e pressupostos de implantação	68
5.1.2. Plano Sub-Regional de Desenvolvimento do Semiárido	78
5.1.3. Plano Sub-Regional Marajó-Baixada	80
5.1.4. Programa Rotas de Integração Nacional	82
5.1.5. Programa Faixa de Fronteira	84
5.2. FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO (FNE/FNO/FCO)	86
5.2.1. Contextualização histórica e propósitos	86
5.2.2. Monitoramento dos Fundos Constitucionais – 2024	88
5.2.2.1. Previsões e distribuição espacial do crédito público no Brasil com ênfase nos recursos do BNDES e dos FCs para o ano de 2024	88
5.2.2.2. Análise comparativa dos Fundos Constitucionais e do BNDES – 2023 e 2024	90
5.2.2.3. Índice de Moran para os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento e do BNDES em suas regiões de operação	94
5.2.3. Quociente Locacional (QL) do crédito dos Fundos Constitucionais	96
5.2.3.1. Quociente Locacional do número de contratos – 2024 ...	97
5.2.3.2. Quociente Locacional do valor contratado – 2024	100
5.2.4. Análise da programação e aplicação dos recursos do FNO (2024)	104
5.2.5. Análise da programação e aplicação dos recursos do FNE (2024)	112
5.2.6. Análise da programação e aplicação dos recursos do FCO (2024)	121
5.2.7. Fundos Constitucionais: Conclusões e Encaminhamentos	129
5.3. FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FDNE/FDA/FDCO)	131
5.3.1. Contextualização histórica e conceitual	131
5.3.2. Montante e distribuição regional dos recursos (até 2023)	134
5.3.3. Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)	135
5.3.4. Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)	136
5.3.5. Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO) ...	137

5.3.6. Perspectivas atuais	138
5.4. BENEFÍCIOS FISCAIS (GASTOS TRIBUTÁRIOS FEDERAIS)	140
5.4.1. Total de Gastos Tributários em 2024 – Visão Geral	141
5.4.2. Distribuição Regional dos Gastos Tributários	143
5.4.3. Classificação dos Gastos Tributários por Eixo da PNDR ..	145
5.4.4. Lacunas, gargalos e aprimoramentos identificados	147
5.4.5. Conclusões e Recomendações Finais	148
5.5. PLANO PLURIANUAL (PPA) A PARTIR DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAIS	149
5.5.1. Agenda do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA	150
5.5.2. Agenda do Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PRDCO	156
5.5.3. Agenda do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE	163
5.5.4. Considerações Finais sobre o Monitoramento Integrado PPA-PRDs 2024	169
6. ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA PNDR NAS REGIÕES BRASILEIRAS	171
6.1. MONITORAMENTO DOS OBJETIVOS DA PNDR	171
6.1.1. Objetivo 1 – Convergência e Desenvolvimento (Social e Econômico)	172
6.1.1.1. Evolução dos subíndices	173
6.1.2. Objetivo 2 – Rede Policêntrica de Cidades	176
6.1.2.1. Evolução dos subíndices	177
6.1.3. Objetivo 3 – Competitividade Regional e Fixação de Capital Humano	179
6.1.3.1. Evolução dos subíndices	181
6.1.4. Objetivo 4 – Diversificação Econômica e Sustentabilidade Produtiva	183
6.1.4.1. Evolução dos subíndices	184
6.1.5. Convergência Inter-regional e Intrarregional dos Objetivos da PNDR: Panorama Geral	187
6.2. MONITORAMENTO DOS EIXOS DA PNDR	189
6.2.1. Eixo 1 – Desenvolvimento Produtivo	189
6.2.1.1. Análise dos indicadores	191
6.2.1.2. Convergência entre os produtos/entregas aderentes à PNDR e o Eixo 1	198

6.2.1.3. Recomendações para Política e Governança	199
6.2.1. Eixo 2 – Difusão do Conhecimento, da Tecnologia e da Inovação	199
6.2.2.1. Análise dos indicadores	202
6.2.2.2. Convergência entre os produtos/entregas aderentes à PNDR e o Eixo 2	214
6.2.2.3. Recomendações para Política e Governança	216
6.2.3. Eixo 3 – Educação e Qualificação Profissional	217
6.2.3.1. Análise dos indicadores	219
6.2.3.2. Convergência entre os produtos/entregas aderentes à PNDR e o Eixo 3	229
6.2.3.3. Recomendações para Política e Governança	230
6.2.4. Eixo 4 – Infraestrutura Econômica e Urbana	231
6.2.4.1. Análise dos indicadores	234
6.2.4.2. Convergência entre os produtos/entregas aderentes à PNDR e o Eixo 4	246
6.2.4.3. Recomendações para Política e Governança	248
6.2.5. Eixo 5 – Desenvolvimento Social e Acesso a Serviços Públicos Essenciais	249
6.2.5.1. Análise dos indicadores	252
6.2.5.2. Convergência entre os produtos/entregas aderentes à PNDR e o Eixo 5	263
6.2.5.3. Recomendações para Política e Governança	265
6.2.6. Eixo 6 – Fortalecimentos das Capacidades Governativas	265
6.2.6.1. Análise dos indicadores	267
6.2.6.2. Convergência entre os produtos/entregas aderentes à PNDR e o Eixo 6	269
6.2.6.3. Recomendações para Política e Governança	281
6.2.7. Eixo 7 – Meio Ambiente e Sustentabilidade	282
6.2.7.1. Análise dos indicadores	285
6.2.7.2. Convergência entre os produtos/entregas aderentes à PNDR e o Eixo 7	293
6.2.7.3. Recomendações para Política e Governança	295
6.3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	295
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	298
8. ANEXOS	276
ANEXO I – RESPOSTA ÀS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO 2023	300

ANEXO II – QUADRO DE RELAÇÕES CENTRAIS DE 2024	304
ANEXO III – SÍNTESE DAS SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO DA GOVERNANÇA DA PNDR	306

1. INTRODUÇÃO

O Brasil apresenta, historicamente, expressivas disparidades socioeconômicas entre suas macrorregiões. As regiões Norte e Nordeste, em particular, registram indicadores de desenvolvimento significativamente inferiores aos observados no Sul e Sudeste, refletindo maiores níveis de pobreza, menor acesso a serviços básicos e deficiências estruturais persistentes. Essa realidade reforça a relevância da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) como instrumento de Estado voltado à promoção de um desenvolvimento equilibrado e sustentável em todo o território nacional.

Instituída pelo Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024, a PNDR reafirma o compromisso da República Federativa do Brasil com a redução das desigualdades regionais, conforme previsto no art. 3º, inciso III, e no art. 43 da Constituição Federal. A política organiza-se como uma iniciativa estratégica de coordenação e integração de esforços públicos e privados, buscando fomentar a competitividade das regiões menos desenvolvidas e ampliar as oportunidades de emprego e renda em áreas historicamente vulneráveis.

O **Relatório de Monitoramento da PNDR 2024** tem por objetivo apresentar um panorama consolidado da execução da política no exercício, combinando informações físicas, orçamentárias e socioeconômicas relativas aos instrumentos e eixos estratégicos que a compõem. Dirige-se a gestores públicos das esferas federal, estadual e municipal, aos órgãos de controle e avaliação, e às instituições parceiras envolvidas na formulação, execução e acompanhamento da política. Busca, assim, oferecer subsídios técnicos e analíticos para o aprimoramento contínuo da gestão territorial e o fortalecimento da governança regional.

O relatório contou ainda com a contribuição técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) na organização da base de informações, na análise dos dados e na discussão dos principais achados. As contribuições completas encontram-se sistematizadas em documento específico, disponibilizado como referência complementar ao presente relatório.

Esta edição introduz avanços metodológicos relevantes em relação ao relatório de 2023, incluindo a integração de bases de dados provenientes do SIOP, SIAFI e PAC em uma **integração unificada de monitoramento**; a aplicação de uma tipologia territorial atualizada e compatível com o novo ciclo do PPA 2024–2027; e o fortalecimento da abordagem qualitativa, com análises de aderência entre os resultados observados e os objetivos da política. Pela primeira vez, incorpora-se também uma seção dedicada à **avaliação de resultados intermediários**, em conformidade com a lógica avaliativa do novo PPA.

As análises apresentadas revelam avanços pontuais, mas também a persistência de assimetrias estruturais. As regiões Centro-Oeste e Sul destacam-se em indicadores de dinamismo produtivo e infraestrutura, enquanto Norte e Nordeste continuam a enfrentar limitações de capacidade institucional e de execução física. Observam-se, contudo, sinais positivos de convergência em políticas com maior

aderência territorial e participação de arranjos locais, especialmente nos eixos de difusão do conhecimento, sustentabilidade e capacitação produtiva.

Entre os principais desafios identificados, ressaltam-se: a necessidade de aperfeiçoar a regionalização das metas e entregas do PPA; fortalecer os mecanismos de coordenação federativa e de pactuação entre órgãos setoriais; e consolidar a integração entre monitoramento e avaliação no ciclo da política pública. Tais aspectos são fundamentais para garantir a efetividade e a coerência das ações voltadas à redução das desigualdades regionais.

O relatório estrutura-se em seis partes:

- 1. Introdução e Marco Institucional da PNDR;**
- 2. Metodologia e Modelo Lógico da Política;**
- 3. Execução Física e Orçamentária dos Instrumentos;**
- 4. Análises por Eixo Estratégico;**
- 5. Síntese de Resultados e Recomendações; e**
- 6. Anexos Técnicos e Bases de Dados.**

Essa organização reflete o modelo lógico da PNDR e permite uma leitura integrada entre insumos, produtos e resultados, reforçando o compromisso do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional com a transparência, a coerência analítica e a melhoria contínua da política regional brasileira.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PNDR

A trajetória da PNDR reflete a retomada e o aprimoramento das políticas regionais nas últimas décadas. Marcos normativos sucessivos consolidaram essa política pública, ajustando seus objetivos, instrumentos e governança em resposta aos desafios identificados:

2003 - Antecedentes da Proposta Inicial



No início dos anos 2000, o tema do desenvolvimento regional voltou à agenda governamental após período de enfraquecimento nas décadas anteriores.

Em julho de 2003, foi criada a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (vinculada à Casa Civil), instância voltada a discutir diretrizes para uma política nacional.

Nesse mesmo ano, o Ministério da Integração Nacional iniciou a formulação de uma proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Essa iniciativa denunciava o vazio deixado pelo desmonte de órgãos regionais no fim dos anos 1990 e buscava dar novo enfoque à redução das desigualdades regionais. Como resultado, a PNDR foi concebida com dois objetivos centrais: (i) reduzir as desigualdades regionais; e (ii) ativar as potencialidades de desenvolvimento das diversas regiões do País.

2007 - Instituição da PNDR (PNDR I)



Após quatro anos de debates, a PNDR foi oficialmente instituída em fevereiro de 2007 pelo Decreto nº 6.047/2007. Esse decreto estabeleceu formalmente a Política Nacional de Desenvolvimento Regional com a finalidade de reduzir disparidades econômicas e sociais entre regiões.

Simultaneamente, houve um fortalecimento institucional da agenda regional: as Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam) – órgãos federais históricos de promoção regional – foram recriadas em 2007, restabelecendo instâncias de implementação da política nas macrorregiões tradicionalmente mais carentes.

A PNDR original reforçou a necessidade de articular programas federais e estaduais para impulsionar o desenvolvimento das regiões menos dinâmicas, baseando-se em princípios de solidariedade federativa e integração de ações governamentais.

2009 - Consolidação Institucional

Em 2009, ocorreu a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), completando a estrutura tripartite de órgãos regionais (Sudam, Sudene e Sudeco). Nesse ano também foi instituído o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), espelhando-se nos fundos já existentes para Norte e Nordeste, com a finalidade de financiar projetos estruturantes na região Centro-Oeste.

Essa expansão institucional deu suporte à operacionalização da PNDR nas três macrorregiões prioritárias.

2012-13 - Revisão Participativa

Reconhecendo a necessidade de atualizar a PNDR I, o governo promoveu, em 2012, a primeira CNDR - Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, fórum participativo que reuniu governos e sociedade civil para avaliar a política vigente e propor melhorias. As diretrizes e recomendações dessa conferência serviram de base para a instituição de um Grupo de Trabalho, em 2018, no Ministério da Integração Nacional, o qual elaborou uma proposta de revisão da PNDR.

Esse processo participativo sinalizou a importância de incorporar novos desafios, como a estagnação demográfica de certas regiões e a necessidade de diversificação econômica de determinados territórios como forma de reduzir a desigualdade, além de aprimorar os instrumentos de planejamento da política.

2019 - PNDR II (Revisão pelo Decreto nº 9.810/2019)

Em maio de 2019, a PNDR passou por sua primeira grande revisão com a publicação do Decreto nº 9.810/2019. Nessa segunda versão da política (PNDR II), buscou-se aperfeiçoar os objetivos específicos e modernizar a estratégia de atuação.

Os objetivos gerais da PNDR foram desdobrados em **quatro objetivos** específicos:

(i) promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e qualidade de vida entre diferentes regiões, assegurando equidade de oportunidades a regiões com baixos indicadores;

(ii) consolidar uma rede policêntrica de cidades para interiorizar o desenvolvimento e desconcentrar as atividades econômicas, respeitando as especificidades regionais;

(iii) estimular ganhos de produtividade e competitividade regional, especialmente em áreas com declínio populacional ou alta emigração; e

(iv) fomentar a agregação de valor e diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas, priorizando geração de renda e

sustentabilidade, sobretudo em regiões excessivamente especializadas em commodities agrícolas ou minerais.

Esses objetivos, à luz de lições aprendidas na década anterior, refletem uma visão mais estruturante do desenvolvimento regional.

Além disso, a PNDR II consolidou os instrumentos de planejamento já previstos em lei complementar (planos regionais de desenvolvimento para Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste) e reforçou a necessidade de monitoramento e avaliação da política por meio de indicadores.

Em 2019, a responsabilidade pela PNDR foi transferida para o recém-criado Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), resultante da fusão do Ministério da Integração Nacional com o das Cidades. Esse arranjo buscou integrar políticas territoriais (desenvolvimento regional, urbano e habitacional) sob uma mesma estrutura.

2020-21 - Planos Regionais de Desenvolvimento

Com base nas diretrizes da PNDR II e exigências legais vigentes, foram elaborados os Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDs) de cada macrorregião prioritária: a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) formulou o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA 2020-2023); a Sudene elaborou o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE 2020-2023); e a Sudeco, o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO 2020-2023).

Esses planos decenais ou plurianuais, previstos nas Leis Complementares nº 124/2007, 125/2007 e 129/2009, detalharam os objetivos regionais, os projetos estratégicos e as metas para cada região prioritária, servindo como instrumentos de planejamento territorial alinhados à PNDR.

Contudo, conforme apontado pelo TCU, tais planos careciam de aprovação legislativa e de integração efetiva ao planejamento orçamentário, o que limitou sua execução e monitoramento. Ainda assim, em 2020 foram editados decretos presidenciais instituindo formalmente esses planos para o período 2020-2023, buscando cumprir a legislação e orientar a aplicação de recursos federais em cada região.

2022 - Avaliações e Recomendações dos Órgãos de Controle

Com base nas diretrizes da PNDR II e exigências legais vigentes, foram elaborados os Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDs) de cada macrorregião prioritária: a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) formulou o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA 2020-2023); a Sudene elaborou o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE 2020-2023); e a Sudeco, o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO 2020-2023).

Esses planos decenais ou plurianuais, previstos nas Leis Complementares nº 124/2007, 125/2007 e 129/2009, detalharam os objetivos regionais, os projetos estratégicos e as metas para cada região prioritária, servindo como instrumentos de planejamento territorial alinhados à PNDR.

Contudo, conforme apontado pelo TCU, tais planos careciam de aprovação legislativa e de integração efetiva ao planejamento orçamentário, o que limitou sua execução e monitoramento. Ainda assim, em 2020 foram editados decretos presidenciais instituindo formalmente esses planos para o período 2020-2023, buscando cumprir a legislação e orientar a aplicação de recursos federais em cada região.

2023 - Consulta Pública de Participação Social

Em resposta às recomendações e visando aperfeiçoar a política, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), restabelecido em 2023 ao se desmembrar o antigo MDR, realizou uma ampla Consulta Pública.

Esse processo democrático recolheu contribuições da sociedade para a revisão da PNDR, enfatizando transparência e envolvimento dos atores locais na construção das soluções. As sugestões recebidas ajudaram a moldar a nova versão da política, alinhada tanto às demandas regionais atuais quanto às melhores práticas de governança pública.

2024 - PNDR III (Novo Marco pelo Decreto nº 11.962/2024)

Em março de 2024, o Presidente da República assinou o Decreto nº 11.962/2024, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional em sua forma revisada. Essa terceira geração da PNDR (PNDR III) incorpora princípios atualizados, reforça a governança e integra os instrumentos de planejamento e financiamento de forma mais eficiente.

Uma novidade de destaque é a inclusão do desenvolvimento sustentável como princípio orientador da política, refletindo a sinergia com a Agenda 2030 (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) e a prioridade de crescimento econômico com respeito ambiental.

O decreto de 2024 também aprimora a estrutura de governança federativa e participação social, atendendo diretamente às recomendações do TCU acerca do acompanhamento de recursos e dos impactos.

Em síntese, a PNDR atualizada busca proporcionar maior efetividade: define claramente instrumentos de planejamento (planos regionais, sub-regionais e pactos) e de financiamento (fundos, incentivos, orçamento), e estabelece mecanismos de monitoramento contínuo e avaliação periódica para aferir resultados e retroalimentar a política.

3. CONTEXTO MACRORREGIONAL

3.1. PANORAMA GERAL

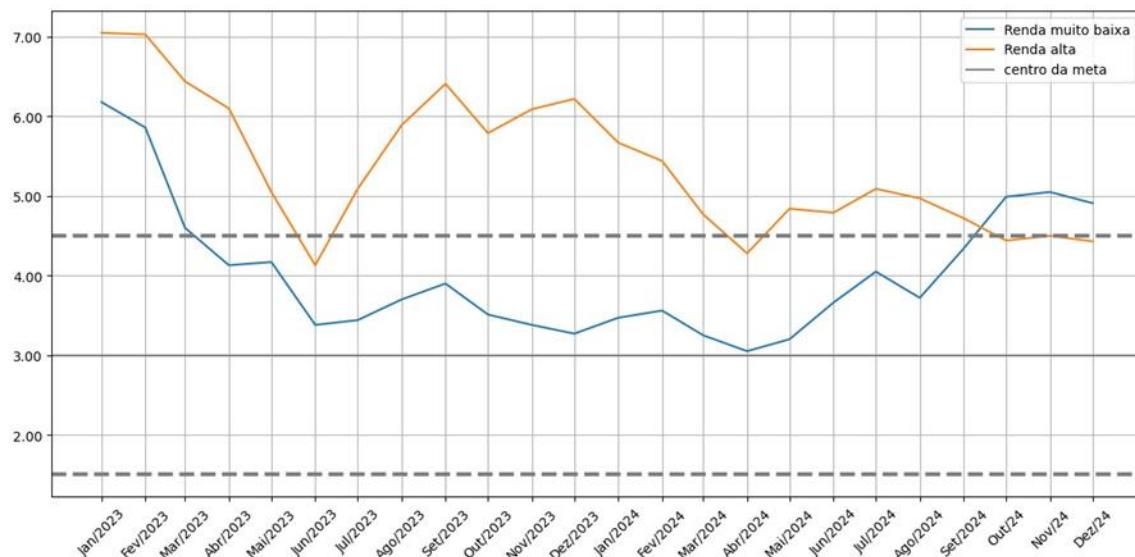
O ano de 2024 caracterizou-se por uma retomada moderada do crescimento econômico brasileiro, com o Produto Interno Bruto (PIB) crescendo 3,4%, sustentado pelo dinamismo dos serviços e da indústria, e retração da agropecuária (-3,2%).

O ambiente macroeconômico foi marcado por inflação persistente, política monetária restritiva e desafios fiscais, mas com avanços na formalização do trabalho e leve redução nas desigualdades regionais.

3.2. INFLAÇÃO E POLÍTICA MONETÁRIA

A inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) encerrou 2024 no limite superior da meta (4,75%) – Gráfico 1, impulsionada por aumentos em energia, combustíveis, transportes e alimentos. Os choques climáticos e a desvalorização cambial contribuíram para alta dos preços de grãos e hortifrutis, revertendo a tendência de desaceleração observada em 2023.

**Gráfico 1- Brasil - Índices de Preços acumulado de 12 meses – IPCA e INPC
(Jan/2023 a Dez/2024)**



Fonte: IBGE – elaboração IPEA/DIMAC.

Renda Muito baixa: Renda domiciliar de até R\$ 2.105,99 em janeiro de 2024).

Renda Alta: Renda domiciliar de até R\$ acima de R\$ 21.059,92 em janeiro de 2024.

O Conselho de Política Monetária (Copom) elevou a Selic de 12,25% para 14,75% a.a. em maio, estabilizando-a no final do ano em 12,25%. Essa postura contracionista refletiu o esforço de ancorar expectativas diante da persistência inflacionária. Famílias de renda baixa sofreram mais no último trimestre, com inflação acima da dos estratos de renda alta, reforçando o caráter regressivo dos aumentos de preços.

3.3. CRESCIMENTO ECONÔMICO (PIB)

O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil atingiu R\$ 11,7 trilhões, com as seguintes taxas de crescimento nos setores – Tabela 1:

- **Serviços:** +3,7%, alavancados pelos setores de informação e comunicação (+6,2%), comércio (+3,8%) e atividades financeiras (+3,7%);
- **Indústria:** +3,3%, com destaque para a construção civil (+4,3%) e a indústria de transformação (+3,8%);
- **Agropecuária:** -3,2%, devido a secas e excesso de chuvas no Cerrado, afetando as produções de soja e milho.

Tabela 1 - Decomposição da taxa de Crescimento do PIB 2024

Crescimento PIB - Brasil	%a.a.
Taxa Crescimento Brasil	3,4
Ótica Dispêndio	
Consumo Famílias	4,8
Consumo Governo	1,9
Exportação Líquida	2,9
Investimento	7,3
Variação de estoques	0,8
Ótica Produção	
Agropecuária	-3,2
Serviços	3,7
Indústria	3,3

Fonte: IBGE/Departamento de Contas Nacionais - elaboração IPEA/DIMAC

Pela ótica da despesa, o crescimento foi impulsionado pelo consumo das famílias (+4,8%) e pela formação bruta de capital fixo (FBCF) (+7,3%).

As exportações líquidas contribuíram positivamente, mas o forte aumento das importações (14,7%) reduziu o saldo líquido.

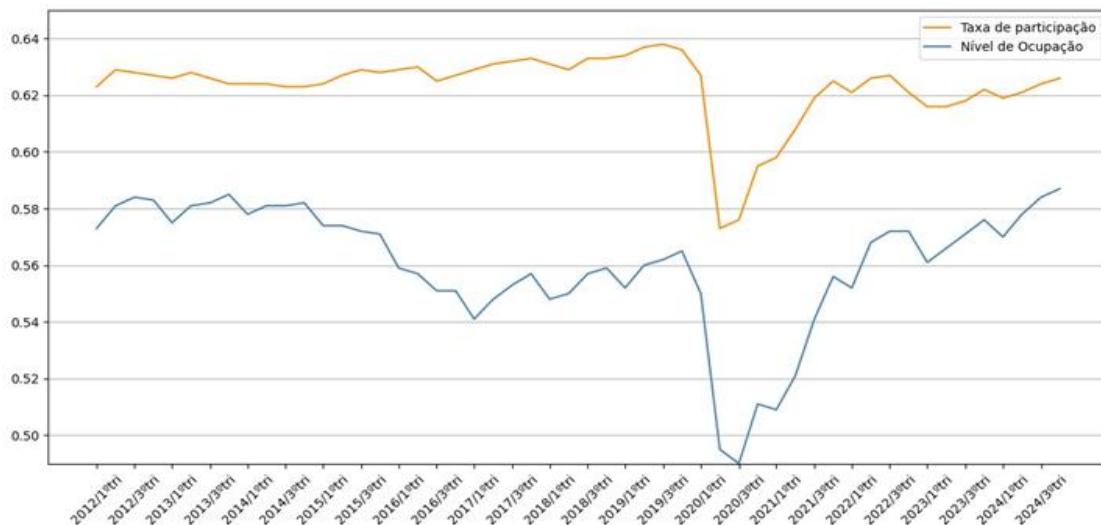
3.4. MERCADO DE TRABALHO

A recuperação do nível de emprego prosseguiu em 2024 (Gráfico 2), com queda da taxa de desocupação para 7,7% (Gráfico 3) e recorde histórico de 103,8 milhões de ocupados no 4º trimestre.

O crescimento foi puxado pela formalização:

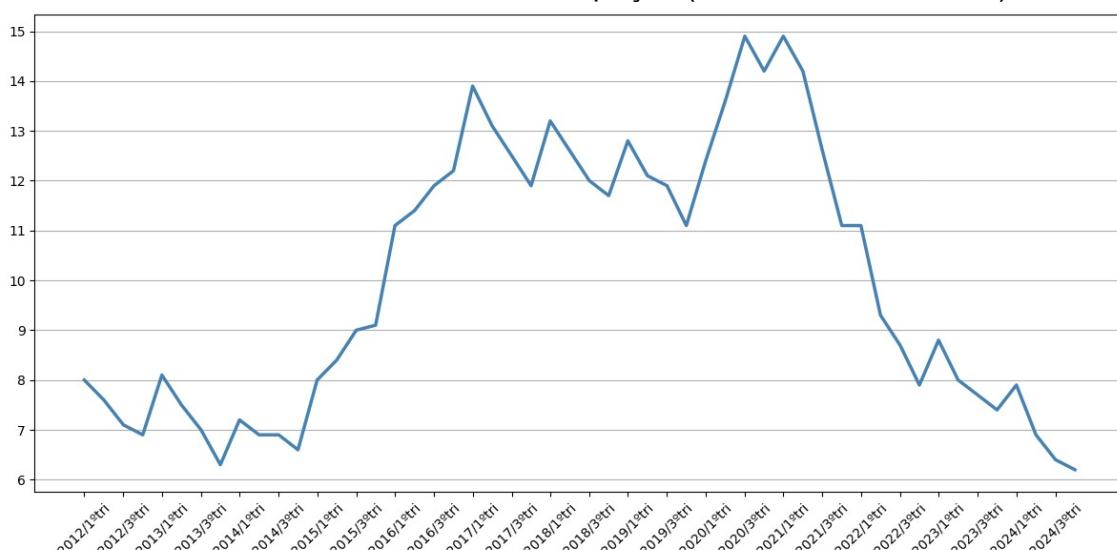
- **Ocupados formais:** +5 milhões entre 2022 e 2024;
- **Informais:** estabilidade em torno de 40 milhões.

Gráfico 2- Brasil – Taxa de Participação e Nível de Ocupação (1ºtri/2012 a 4ºtri/2024)



Fonte: PNAD Contínua

Gráfico 3- Brasil – Taxa de Desocupação (1ºtri/2012 a 3ºtri/2024)

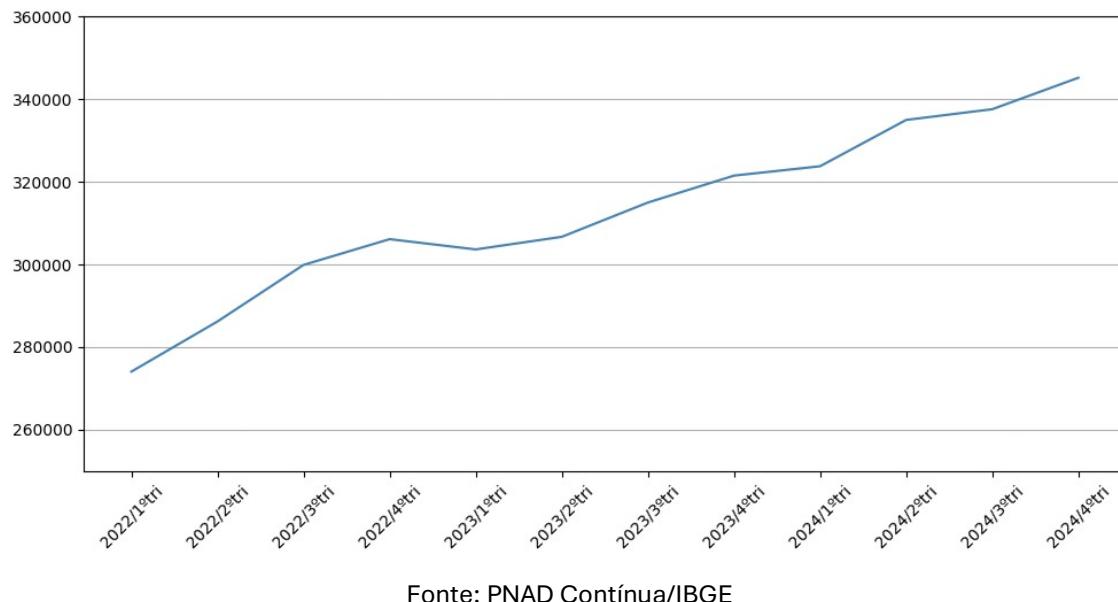


Fonte: PNAD Contínua/IBGE

A massa salarial do rendimento dos trabalhos cresceu continuamente (Gráfico 4), impulsionada pela valorização do salário-mínimo e controle inflacionário.

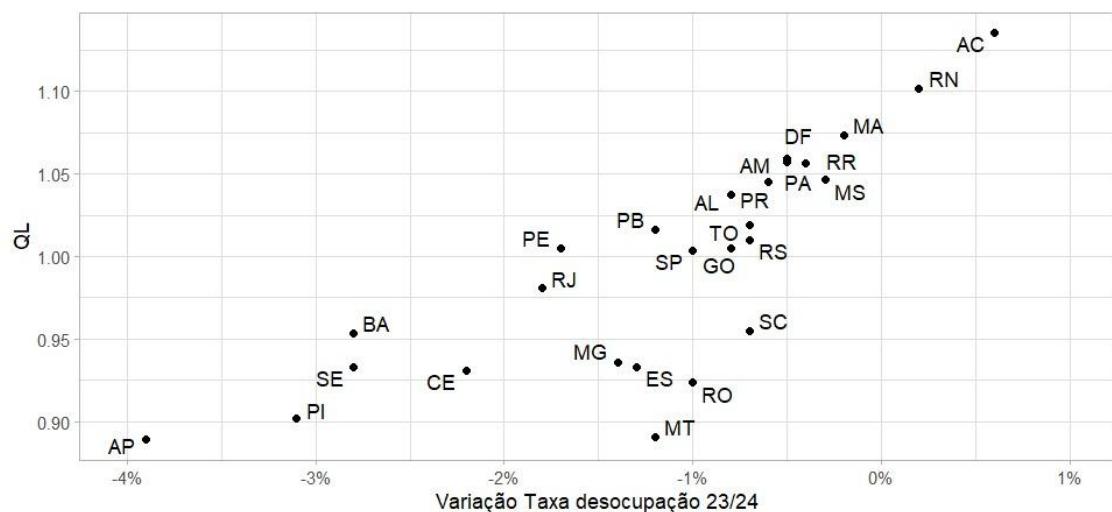
O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) registrou 1,69 milhão de novos empregos com carteira, concentrados no Sudeste (55%) e Sul (15%), enquanto o Nordeste reduziu sua participação para 14,6% - Gráfico 5.

**Gráfico 4- Brasil –Massa Salarial de Rendimento de todos os trabalhos
(1ºtri/2022 a 4ºtri/2024)**



Fonte: PNAD Contínua/IBGE

Gráfico 5 - Variação da taxa de desocupação entre 2023 e 2024 e Quociente Locacional (QL)¹ da taxa de desocupação por UF 2024



Fonte: PNAD Contínua/IBGE

¹ Sobre o Quociente Locacional (QL), ver seção 5.2.3.

Em 2024, a maioria dos estados reduziu o desemprego, acompanhando a tendência nacional de recuperação. As maiores quedas ocorreram em Amapá, Piauí, Bahia e Sergipe (acima de 3%), enquanto Acre e Rio Grande do Norte foram exceções, com leve aumento da desocupação (~1%).

O Amapá teve o melhor desempenho, combinando o menor índice de desocupação relativa ($QL < 0,95$) e a maior redução percentual. Já Acre, RN e Maranhão apresentaram os maiores QLs ($> 1,10$), indicando desemprego acima da média nacional.

Em síntese, os estados com QL alto reduziram pouco — ou aumentaram — suas taxas de desocupação, enquanto os de QL baixo mostraram melhorias mais expressivas, evidenciando a persistência das desigualdades regionais no acesso ao trabalho.

Em 2024, o Brasil criou, como mencionado acima, 1,69 milhão de empregos formais, número superior ao de 2023 (+14%). O resultado confirma a continuidade da recuperação do mercado de trabalho, com saldos positivos em todas as regiões – Tabela 2.

Tabela 2 – Brasil: Saldo Líquido de Criação de Empregos Formais, por Região (2023 e 2024)

Regiões	2023	(%)	2024	(%)
Norte	106.375	7,17	123.370	7,29
Nordeste	298.188	20,10	247.562	14,62
Sudeste	726.327	48,96	925.354	54,66
Sul	197.659	13,32	262.417	15,49
Centro-Oeste	155.956	10,51	134.066	7,91
Não identificado	- 907	- 0,06	904	0,05
Total	1.438.598	100,0	1.693.673	100.00

Fonte: CAGED/MTE

O Sudeste concentrou mais da metade das novas vagas (54,6%), seguido pelo Sul (15,5%), ambas com forte expansão da indústria e dos serviços. Já o Nordeste reduziu sua participação (de 20,1% para 14,6%), e o Centro-Oeste também recuou ligeiramente. O Norte manteve crescimento modesto, com leve aumento em termos absolutos.

Em resumo, o emprego formal cresceu de forma concentrada geograficamente, liderado por Sudeste e Sul, enquanto Nordeste e Centro-Oeste perderam fôlego relativo — refletindo desequilíbrios regionais na recuperação econômica.

3.5. POLÍTICA FISCAL

O déficit primário foi de R\$ 11 bilhões (0,09% do PIB), dentro do limite do novo arcabouço fiscal (0,25%).

Apesar do aumento real da arrecadação e do controle de gastos discricionários, o custo da dívida e as despesas obrigatórias mantêm pressão sobre o orçamento, de modo que a credibilidade fiscal ainda é vista com cautela por agentes econômicos.

3.6. SETOR EXTERNO

O Brasil registrou superávit comercial de US\$ 74,6 bilhões, o segundo maior da história: as exportações somaram US\$ 337 bilhões, com destaque para manufaturados, e as importações totalizaram US\$ 262,5 bilhões.

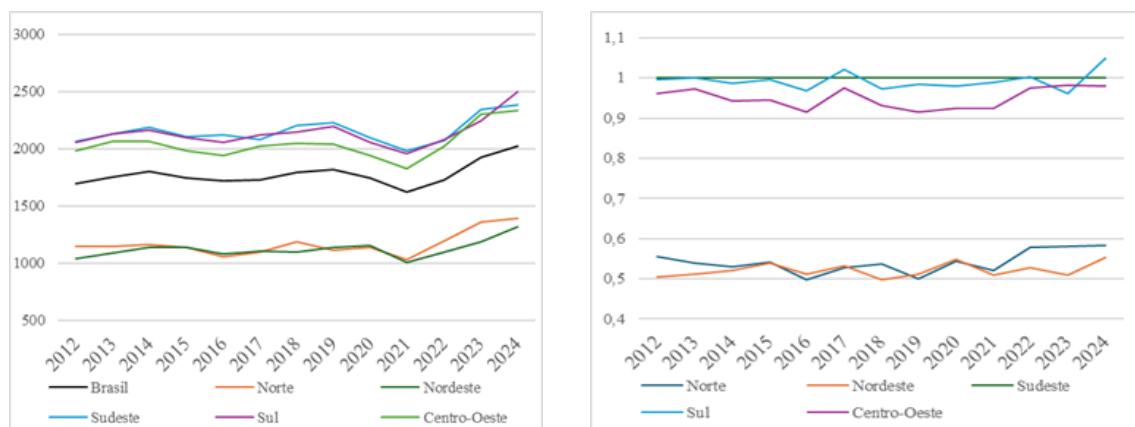
O déficit em conta corrente manteve-se estável (1,4% do PIB), sustentado por ingressos de investimento direto.

3.7. DINÂMICA REGIONAL

O rendimento domiciliar per capita médio brasileiro (Gráfico 6) atingiu R\$ 2.020, mas as disparidades regionais persistem:

- **Sul e Sudeste:** acima de R\$ 2.400;
- **Norte e Nordeste:** abaixo de R\$ 1.400.

Gráfico 6 - Brasil e regiões: Rendimento domiciliar per capita médio de todas as fontes, em R\$ (2012-2024)

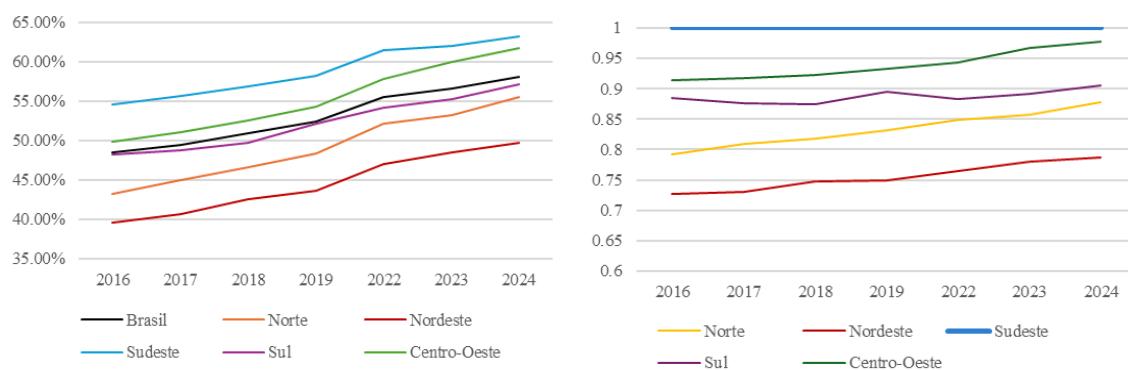


Fonte: PNAD Contínua/IBGE

Entre 2021 e 2024, o Norte (+34,9%) e o Nordeste (+30,8%) tiveram crescimento superior à média nacional (+20,3%), sinalizando lenta convergência regional. No entanto, o Nordeste ainda equivale a 55% do rendimento do Sudeste.

A escolarização também avançou, com o percentual de pessoas com ensino médio completo ou mais (Gráfico 7) subindo de 43% para 55,5% no Norte, e de 39,6% para 49,7% no Nordeste, aproximando-se das demais regiões (acima de 60%). Essa melhoria contribui para reduzir desigualdades de longo prazo.

Gráfico 7 - Brasil e regiões: Percentual de pessoas com 18 anos ou mais com ensino médio completo (2016-2022)



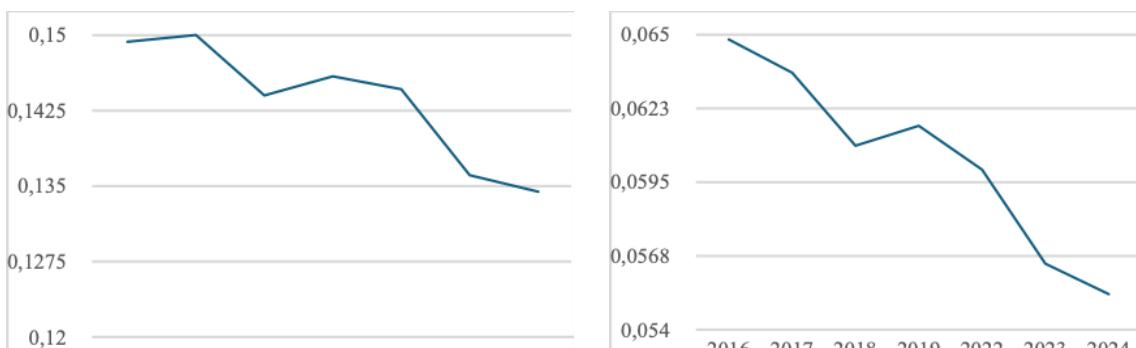
a) Brasil e Regiões: Percentual de pessoas com 18 anos ou mais com ensino médio completo (2016-2024)

b) Percentual de pessoas com 18 anos ou mais com ensino médio completo (2016-2024), em comparação ao Sudeste.

Fonte: PNAD Contínua/IBGE

Entre 2016 e 2024, os níveis de escolaridade da população adulta mostraram convergência entre as regiões brasileiras, com redução das disparidades (Gráfico 8). O desvio padrão do indicador caiu de 0,066 para 0,05, sinalizando maior homogeneização.

Gráfico 8 - Diferença absoluta (em %) do Sudeste e Nordeste e desvio-padrão entre as regiões do % de pessoas de 18 ou mais com ensino médio completo



a) Diferença absoluta (em %) do Sudeste e Nordeste

b) Desvio-padrão entre as regiões do % de pessoas de 18 ou mais com ensino médio completo

Fonte: PNAD Contínua/IBGE

Embora o Nordeste ainda apresente diferença de 13,4 pontos percentuais em relação ao Sudeste, essa distância já foi de quase 15 pontos em 2016, confirmando avanço gradual.

Em síntese, há progresso na equidade educacional regional, resultado de políticas públicas e mudanças socioeconômicas, ainda que o ritmo seja mais lento que o previsto pelo Plano Nacional de Educação (PNE) e inferior à convergência inter-regional observada na renda.

3.8. CRÉDITO E SISTEMA FINANCEIRO

A relação entre os depósitos bancários e as operações de crédito (Tabela 3) revelou assimetrias marcantes:

- **Média nacional:** 0,72;
- **Nordeste:** 0,94 (alta captação e pouca concessão);
- **Centro-Oeste:** 0,61 (uso intenso do crédito).

Tabela 3 – Relação de depósitos bancários/operações de crédito por macrorregião (2016-2024)

Região	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Média
Norte	0,72	0,78	0,81	0,62	0,94	0,77	0,67	0,61	0,56	0,72
Nordeste	0,86	0,93	0,95	0,82	1,16	0,99	0,95	0,94	0,89	0,94
Centro Oeste	0,50	0,52	0,57	0,46	0,63	0,57	0,67	0,77	0,79	0,61
Sudeste	0,49	0,58	0,64	0,80	0,75	0,74	0,72	0,79	0,72	0,69
Sul	0,79	0,87	0,92	0,77	1,07	0,98	0,88	0,88	0,83	0,89
Brasil	0,56	0,64	0,69	0,72	0,81	0,77	0,75	0,81	0,75	0,72

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Nesse contexto, cumpre destacar que os bancos públicos continuam sendo os principais financiadores nas regiões menos desenvolvidas (conforme Tabela 4), especialmente o Banco do Nordeste (BNB) e o Banco da Amazônia (BASA), embora este último apresente uma retração na relação desde 2021.

Os bancos estaduais, por sua vez, apresentam uma atuação mais conservadora (conforme Tabela 5), com alta relação depósitos/créditos – como o Banestes – Banco do Estado do Espírito Santo (2,45) e o Banese – Banco do Estado de Sergipe (1,65) – de modo a evidenciar baixa alavancagem e uma limitada oferta de crédito regional.

Tabela 4 – Relação de depósitos bancários/operações de crédito por macrorregiões e segmentos bancários (2016-2024)

Região	Vínculo	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Média
Norte	público	0,59	0,63	0,65	0,62	0,70	0,58	0,50	0,44	0,41	0,57
	privado	2,32	2,61	2,57	2,30	3,18	2,47	2,25	2,25	2,15	2,46
Nordeste	público	0,78	0,80	0,81	0,82	0,87	0,75	0,72	0,70	0,67	0,77
	privado	1,37	1,73	1,78	2,61	3,38	2,78	2,59	2,72	2,67	2,40
Centro-Oeste	público	0,47	0,45	0,48	0,46	0,49	0,44	0,58	0,69	0,73	0,53
	privado	0,70	1,18	1,26	1,20	1,52	1,34	1,23	1,25	1,15	1,20
Sudeste	público	0,65	0,67	0,71	0,80	0,86	0,82	0,76	0,78	0,74	0,75
	privado	0,41	0,53	0,60	0,59	0,72	0,71	0,71	0,80	0,72	0,64
Sul	público	0,71	0,73	0,76	0,77	0,81	0,72	0,63	0,63	0,60	0,71
	privado	1,09	1,48	1,62	1,53	1,92	1,91	1,76	1,75	1,62	1,63
Brasil	público	0,65	0,66	0,69	0,72	0,78	0,70	0,68	0,70	0,68	0,69
	privado	0,48	0,62	0,70	0,69	0,84	0,82	0,81	0,90	0,81	0,74

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Tabela 5 – Relação de depósitos bancários/operações de crédito por banco público (2016-2024)

Bancos	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Média
Banco do Brasil	0,55	0,57	0,60	0,66	0,74	0,72	0,73	0,74	0,71	0,67
CEF	0,69	0,68	0,71	0,72	0,74	0,63	0,57	0,61	0,60	0,66
BASA	0,60	0,81	1,00	0,88	0,89	0,51	0,40	0,41	0,38	0,65
BNB	0,62	0,77	0,83	0,76	0,75	0,59	0,78	0,78	0,71	0,73
Banco de Brasília	0,97	1,12	1,29	1,21	1,11	0,93	0,92	0,97	0,91	1,05
Banco do Estado do Esp. Santo	2,31	2,41	2,45	2,61	2,91	2,75	2,44	2,28	1,90	2,45
Banco do Estado do Pará	1,00	1,17	1,02	0,99	1,23	1,18	1,14	0,93	0,82	1,05
Banco do Estado do Rio G. do Sul	1,38	1,45	1,44	1,42	1,55	1,48	1,27	1,22	1,32	1,39
Banco do Estado de Sergipe	1,35	1,54	1,62	1,48	1,78	1,67	1,68	1,69	2,01	1,65

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

A análise mostra forte desigualdade regional no acesso ao crédito: Norte e Nordeste ainda dependem dos bancos públicos federais, enquanto o Centro-Oeste se destaca pelo uso mais dinâmico do crédito, ao passo que o Sudeste e o Sul mantêm equilíbrio.

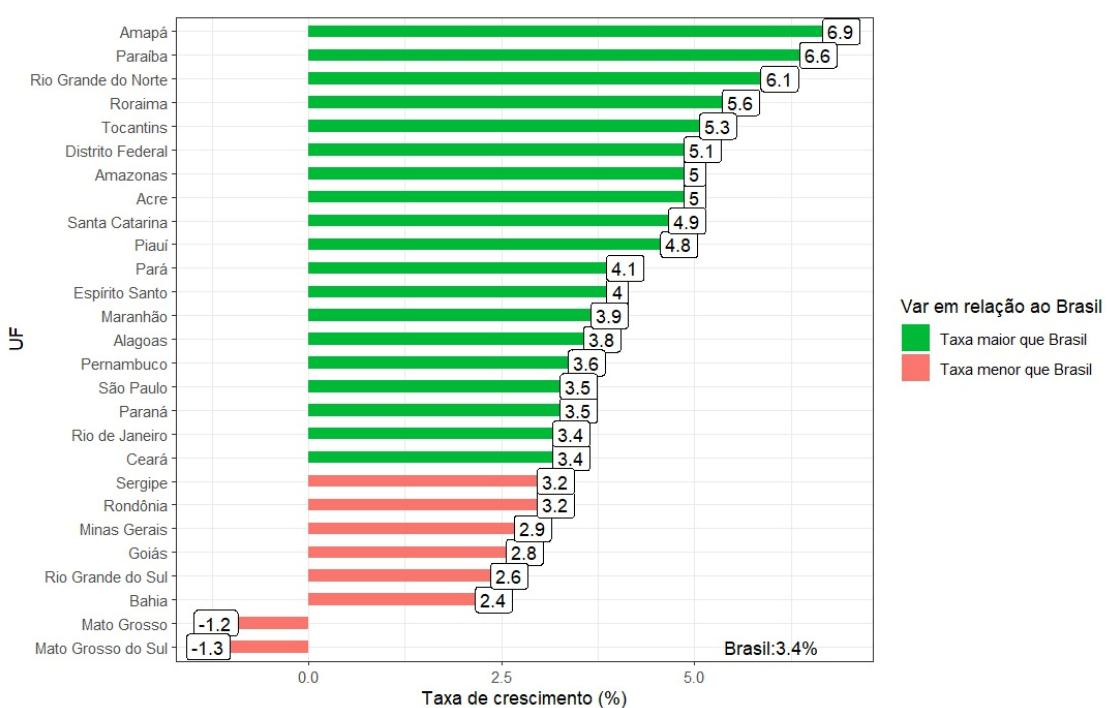
Em síntese, pelos dados acima observa-se que há melhora gradual da renda e da escolaridade, com convergência regional lenta; contudo, as metas do PPA 2024–2027 e o macroobjetivo da PNDR seguem no rumo certo, de modo que esta melhora encontra-se apoiada pela ação dos bancos públicos no financiamento do desenvolvimento.

3.9. PIB ESTADUAL E CONVERGÊNCIA

Em relação às taxas de crescimento do PIB Estadual (Gráfico 9), observa-se que, em 2024, o Amapá liderou o crescimento estadual (6,9%), seguido por Paraíba (6,6%) e Rio Grande do Norte (6,1%). O Centro-Oeste, por sua vez, apresentou os piores resultados, com restrições em Mato Grosso (-1,2%) e Mato Grosso do Sul (-1,3%) como reflexos da crise da agropecuária.

Esses dados confirmam a necessidade de políticas regionais diferenciadas para mitigar as vulnerabilidades estruturais.

Gráfico 9 – Estimativa da Taxa de Crescimento do PIB Estadual (2024)

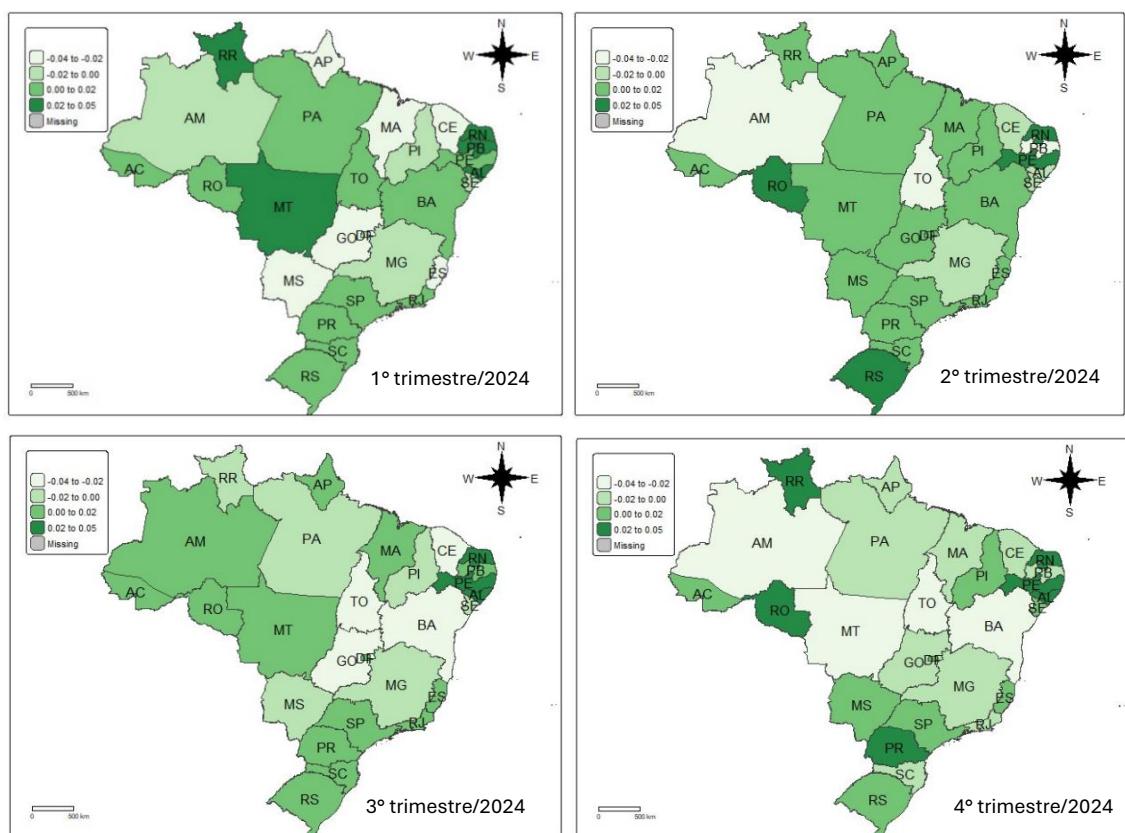


Fonte: Banco do Brasil (2025)

Ademais, em 2024, o Índice de Gini manteve-se relativamente estável no início do ano (conforme Figura 1), refletindo a retomada do emprego formal e os reajustes reais do salário mínimo, que favoreceram as faixas de menor renda, sobretudo na Região Nordeste.

A partir do segundo trimestre, no entanto, a desigualdade voltou a crescer, impulsionada por choques climáticos que elevaram o preço dos alimentos e afetaram mais a parcela mais vulnerável, especialmente no Norte e Centro-Oeste. No segundo semestre, o aumento desigual dos rendimentos – com maiores ganhos entre os trabalhadores mais qualificados – acentuou ainda mais as disparidades regionais.

Figura 1 – Variação trimestral do Índice de Gini, por Unidade da Federação (2024)



Fonte: IPEA (2025), com dados da PNAD Contínua/IBGE.

Apesar de uma leve melhora no quarto trimestre, favorecida por benefícios sociais e pelo aquecimento do comércio, o ano terminou com aumento generalizado da desigualdade, revertendo parcialmente os avanços recentes na distribuição de renda.

3.10. SÍNTESI FINAL

À luz das dimensões elencadas acima, o contexto macrorregional brasileiro, em 2024, mostrou os seguintes aspectos mais relevantes:

- Crescimento econômico acima das expectativas, mas com inflação no teto da meta;
- Melhoria do emprego e da massa salarial, com aumento da formalização;
- Desigualdades regionais persistentes, embora com sinais de convergência;
- Papel crucial dos bancos públicos na oferta de crédito regional; e
- Permanência de desafios fiscais e estruturais, exigindo coordenação entre a política macroeconômica e os instrumentos da PNDR.

4. DIRETRIZES E ESTRUTURA ATUAL DA PNDR (DECRETO N° 11.962/2024)

A versão vigente da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR III – consolida um modelo lógico orientado a resultados, no qual os instrumentos de planejamento e instrumentos de financiamento atuam de forma coordenada para viabilizar os objetivos estratégicos da política.

Assim, essa seção descreve os principais elementos do desenho atual da PNDR – princípios, objetivos, estratégias, eixos temáticos – bem como detalha os instrumentos de planejamento territorial e os mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional, evidenciando as conexões entre eles.

4.1. PRINCÍPIOS ORIENTADORES

A PNDR estabelece um conjunto de princípios norteadores que refletem valores e abordagens transversais na implementação da política (Art. 2º do Decreto 11.962/2024). São eles:



Transparência e Participação Social

Garantia de acesso à informação e envolvimento da sociedade civil na formulação, execução e acompanhamento das ações de desenvolvimento.



Solidariedade Regional e Cooperação Federativa

Atuação conjunta e coordenada entre União, estados, Distrito Federal e municípios, reconhecendo a interdependência e promovendo apoio mútuo entre regiões mais e menos desenvolvidas.



Planejamento Integrado e Transversalidade

Integração das políticas setoriais e dos planos territoriais, assegurando que ações de diferentes áreas (infraestrutura, educação, saúde etc.) converjam para objetivos comuns de desenvolvimento regional.



Atuação Multiescalar no Território

Intervenção em múltiplas escalas geográficas (nacional, macrorregional, sub-regional e local), de forma coordenada, para captar dinâmicas regionais distintas e otimizar impactos.



Desenvolvimento Sustentável

Promoção do crescimento econômico com responsabilidade ambiental e inclusão social, incorporado agora explicitamente como princípio da PNDR.



Reconhecimento da Diversidade Regional

Valorização das diferenças ambientais, sociais, culturais e econômicas das várias regiões do país, adequando as estratégias às especificidades locais.



Competitividade com Equidade Produtiva

Estímulo ao desenvolvimento produtivo regional visando ao aumento de competitividade, porém distribuindo oportunidades de forma equitativa, de modo a evitar a concentração de benefícios.

Esses princípios servem como base ética e operacional para todas as ações no âmbito da PNDR, assegurando que a busca por crescimento econômico ocorra com transparência, cooperação federativa e sustentabilidade socioambiental.

4.2. OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS

A finalidade primordial da PNDR é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, tanto intrarregionais quanto inter-regionais, por meio da geração de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico sustentável, criação de emprego e renda e melhoria da qualidade de vida da população.

Para alcançar essa finalidade ampla, o Decreto nº 11.962/2024 define objetivos específicos alinhados aos desafios contemporâneos do desenvolvimento regional brasileiro (Art. 3º):



Convergência dos níveis de desenvolvimento

Promover a convergência dos indicadores socioeconômicos entre regiões, elevando o padrão de qualidade de vida em áreas menos desenvolvidas e assegurando equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento.

Este objetivo implica reduzir o hiato de renda, educação, saúde e infraestrutura entre regiões ricas e pobres, aproximando os padrões de bem-estar da população.

Para tanto, o decreto define convergência como o processo de aproximação dos padrões de vida, medido pelo acesso a bens, serviços e direitos públicos.



Rede Policêntrica de Cidades

Consolidar uma rede policêntrica de cidades médias e intermediárias, de modo a desconcentrar e interiorizar o desenvolvimento econômico pelo território.

A PNDR busca fortalecer centros urbanos regionais que possam servir de polos de crescimento e prestação de serviços para suas *hinterlands*, atenuando a pressão sobre as metrópoles e capitais estaduais.

Esse objetivo reconhece a importância de uma urbanização equilibrada, integrando cidades de diferentes portes em redes complementares.



Produtividade e Competitividade Regional

Estimular ganhos de produtividade e o aumento da competitividade nas economias regionais, sobretudo naquelas que enfrentam estagnação ou declínio demográfico.

Visa-se apoiar regiões marcadas por perda populacional ou altas taxas de migração (indicativos de falta de oportunidades locais), por meio de inovação, difusão tecnológica e modernização das cadeias produtivas locais.

Esse objetivo associa-se também à fixação de talentos e à criação de empregos qualificados nas regiões de origem.



Diversificação econômica e Agregação de valor

Fomentar a agregação de valor e a diversificação produtiva em cadeias estratégicas ao desenvolvimento regional, garantindo critérios de sustentabilidade e geração de renda.

Regiões excessivamente dependentes de atividades primárias (e.g., monoculturas agrícolas ou extração mineral) devem ser incentivadas a desenvolver indústrias de transformação e serviços correlatos, de forma a reter maior valor econômico localmente, como, por exemplo, agregar processamento agroindustrial no Nordeste ou verticalizar parte da cadeia mineral na Amazônia, sempre observando práticas sustentáveis.

Esses quatro objetivos específicos funcionam como vetores de ação da PNDR, desdobrando a meta geral de reduzir desigualdades em frentes concretas: melhorar indicadores sociais, reorganizar a rede urbana, elevar eficiência econômica regional e transformar estruturas produtivas.

Cada objetivo está associado a indicadores de monitoramento, que serão acompanhados ao longo do ciclo de políticas para avaliar o progresso do desenvolvimento regional.

4.3. ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO

Para atingir os objetivos acima, a PNDR adota um conjunto integrado de estratégias (Art. 4º do Decreto) que orientam a atuação dos entes governamentais e parceiros privados/sociais.

As principais estratégias estabelecidas são:

(1) Governança do Desenvolvimento Regional: Estruturação de um Sistema de Governança específico para articular ações setoriais do governo federal, promover cooperação entre os entes federativos e garantir a participação social na agenda de desenvolvimento regional.

Essa estratégia se concretiza com o fortalecimento da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (instância estratégica presidida pela Casa Civil) e de seu Comitê-Executivo, os quais reúnem ministérios, superintendências regionais e representantes estaduais para coordenar políticas, conforme mais bem exposto na seção de Governança adiante.

2) Inteligência e Informação Regional: Implementação do NIR - Núcleo de Inteligência Regional no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) e das Superintendências (Sudam, Sudene, Sudeco).

Esse núcleo em rede produz estudos, dados e análises sobre as dinâmicas regionais, subsidiando o planejamento, o monitoramento e a tomada de decisão informada. A esse respeito, merece destaque, por exemplo, a criação do Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional (SNIDR), uma plataforma integrada para monitorar indicadores e projetos da PNDR em todo o país.

(3) Planejamento Integrado e Pactuação de Metas: Estruturação de um modelo de planejamento integrado, por meio da elaboração de planos regionais e sub-regionais de desenvolvimento e de pactos de metas entre a União e os governos estaduais/DF, acompanhados de carteiras de projetos prioritários em diferentes escalas. Ou seja, a PNDR privilegia o planejamento territorial participativo: cada macrorregião e sub-região tem planos aprovados, e são firmados acordos (pactos) definindo metas, prazos, responsabilidades e recursos para projetos compartilhados entre União e estados.

Essa estratégia visa assegurar alinhamento entre prioridades regionais e esforços orçamentários, aumentando a efetividade na entrega de resultados.

(4) Inserção da dimensão regional nas políticas nacionais: Aprimoramento da inclusão da perspectiva regional nos instrumentos de planejamento e orçamento federais (por exemplo, Plano Plurianual – PPA, Lei Orçamentária Anual) e nas políticas públicas setoriais.

Essa estratégia busca evitar o tratamento homogêneo do território em programas nacionais, promovendo diferenciação positiva para regiões menos desenvolvidas. Na prática, implica definir, no PPA e nos programas ministeriais, objetivos e ações específicas para reduzir desigualdades regionais, conforme previsto no decreto; nesse sentido, a Câmara de Políticas pode, por exemplo, aprovar a inclusão de temas de desenvolvimento regional no planejamento de longo prazo do governo federal.

5) Aderência dos instrumentos de financiamento aos objetivos regionais: Garantir que os instrumentos de financiamento (fundos, incentivos, crédito público) estejam alinhados aos objetivos da PNDR.

Essa estratégia responde diretamente às críticas de alocação apontadas pelo TCU, buscando redirecionar recursos para as áreas prioritárias. Prevê-se, por exemplo, critérios preferenciais para projetos situados em municípios elegíveis segundo a tipologia referencial de desigualdades (definida pelo MIDR), condicionando a concessão de benefícios fiscais e créditos subsidiados ao atendimento dos propósitos da PNDR.

(6) Fortalecimento de economias locais e integração produtiva: Estímulo ao empreendedorismo, ao cooperativismo e à inclusão produtiva por meio do fortalecimento de cadeias produtivas locais e sua integração a sistemas regionais, nacionais ou globais.

A PNDR incentiva a criação de Rotas de Integração Nacional (iniciativas de arranjos produtivos locais articulados em rede, como a Rota do Cordeiro, Rota da Fruticultura etc.), de modo a conectar pequenos produtores e cooperativas a mercados maiores. Também apoia a implantação de projetos estruturantes (e.g., polos industriais, zonas de processamento de exportação – ZPEs) que gerem efeitos multiplicadores nas economias regionais.

(7) Monitoramento e avaliação contínua: Por fim, a estruturação do SNIDR (Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional) mencionada assegura o monitoramento sistemático e a avaliação periódica da PNDR e de seus resultados.

Essa estratégia de avaliação constante permeia todo o ciclo da política, fornecendo *feedbacks* para ajustes, de modo que a Seção de Monitoramento

e Avaliação do decreto institui relatórios anuais e quadriennais, como será versado adiante.

O monitoramento abrange indicadores associados a cada eixo temático, cada objetivo e instrumento, conforme estabelecido pela Câmara e operacionalizado pelo Núcleo de Inteligência Regional.

Essas estratégias combinadas traduzem-se em ações práticas nos territórios, orientadas pelos eixos estratégicos descritos a seguir, que funcionam como áreas temáticas prioritárias para intervenção.

4.4. EIXOS ESTRATÉGICOS DE DESENVOLVIMENTO

O planejamento e a implementação das ações da PNDR devem observar, preferencialmente, sete eixos estratégicos temáticos (Art. 7º) que cobrem as principais dimensões do desenvolvimento regional.

São eles:



Desenvolvimento Produtivo

Promoção da atividade econômica local, a partir, por exemplo, do apoio à indústria, agricultura, serviços e turismo regionais, com foco no aumento da produtividade e diversificação produtiva.



Difusão do Conhecimento, Tecnologia e Inovação

Interiorização da educação superior e técnica, fortalecimento de centros de pesquisa regionais, extensão tecnológica para pequenos negócios e agronegócios locais, de modo a criar capacidade endógena de inovação nas regiões.



Educação e Qualificação Profissional

Expansão da oferta educacional em todos os níveis (básico ao técnico/profissionalizante), melhoria da qualidade das escolas, redução do analfabetismo e da evasão, e qualificação de mão de obra conforme as vocações regionais.



Infraestrutura Econômica e Urbana

Investimentos em infraestrutura de transporte, logística, energia e telecomunicações, bem como em saneamento básico, habitação e mobilidade urbana, visando reduzir gargalos que prejudicam a

competitividade regional e melhorar a qualidade de vida nas cidades e áreas rurais.



Desenvolvimento Social e Serviços Públicos Essenciais

Ampliação da cobertura e melhoria da qualidade de serviços de saúde, assistência social, segurança pública e demais políticas sociais nas regiões menos providas, bem como programas de inclusão social e produtiva para reduzir pobreza e desigualdades intrarregionais.



Fortalecimentos das Capacidades Governativas

Capacitação institucional de governos estaduais e municipais, aprimoramento da gestão pública regional (planejamento, orçamento, consórcios intermunicipais), e fortalecimento de instrumentos de governança multinível para implementação eficaz das políticas de desenvolvimento.



Meio Ambiente e Sustentabilidade

Incorporação de práticas sustentáveis nos projetos regionais, preservação ambiental (especialmente em biomas sensíveis como Amazônia, Caatinga, Cerrado), adaptação às mudanças climáticas e transição para uma economia de baixo carbono que seja inclusiva para as populações locais.

Esses eixos servem como guia programático: os Planos Regionais e sub-regionais devem estruturar suas iniciativas dentro dessas áreas, garantindo uma abordagem abrangente do desenvolvimento (produtivo, humano, institucional e ambiental).

Além disso, eles permitem orientar a alocação de recursos por área temática e facilitar o monitoramento por campo de resultado (por exemplo, indicadores de saúde, educação, infraestrutura etc., são acompanhados conforme seus respectivos eixos estratégicos).

4.5. ESCALAS TERRITORIAIS DE ATUAÇÃO

A PNDR III reafirma a abordagem territorial multiescalar ao definir dois níveis principais de atuação geográfica (Art. 5º):

- (1) Macrorregional:** corresponde às Grandes Regiões do IBGE (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul).

Todavia, a PNDR estabelece prioridade de atuação em três macrorregiões históricas – Amazônia Legal, Nordeste e Centro-Oeste – onde as desigualdades inter-regionais são mais evidentes e persistentes. A concentração dos esforços nessas regiões visa reduzir o hiato delas em relação às regiões mais desenvolvidas (Sul e Sudeste), conforme o mandato constitucional.

Vale notar que “Amazônia Legal” é um recorte macrorregional específico que engloba todos os estados da região Norte mais parte do Centro-Oeste (Mato Grosso) e do Nordeste (oeste do Maranhão), por seu interesse estratégico e desafios ambientais.

(2) Sub-regional: corresponde a recortes territoriais prioritários dentro das macrorregiões, definidos como áreas de atuação coordenada do Estado para reduzir desigualdades intrarregionais.

O decreto explicita três sub-regiões especiais de interesse nacional: a Faixa de Fronteira (franja de até 150 km ao longo das fronteiras terrestres do país); as RIDEs - Regiões Integradas de Desenvolvimento (complexos econômicos que englobam municípios de diferentes unidades federativas em torno de metrópoles, conforme estabelecido pelo art. 43 da Constituição Federal); e o Semiárido nordestino (conforme delimitação do Conselho Deliberativo da Sudene). Além dessas, outras sub-regiões especiais podem ser estabelecidas pelo Comitê-Executivo da PNDR, de acordo com necessidades identificadas.

Essas áreas sub-regionais recebem atenção particular por concentrarem bolsões de baixa renda ou desafios específicos (p.ex., o Semiárido com seca crônica, ou as faixas de fronteira com vazios demográficos e questões de segurança e defesa nacional).

Além das sub-regiões especiais, a PNDR prevê classificar todos os municípios brasileiros segundo uma **tipologia referencial** de desigualdades regionais a ser elaborada pelo MIDR.

Essa tipologia, atualizada após cada Censo Demográfico, utilizará as regiões geográficas imediatas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como unidade base para identificar quais espaços são elegíveis e prioritários para atuação da PNDR. Em outras palavras, serão definidos critérios (socioeconômicos, demográficos, fiscais) para categorizar territórios em faixas de prioridade, conforme os próprios objetivos da PNDR. Nesse contexto, por exemplo, áreas de baixa renda per capita, estagnação populacional, ou alto desemprego podem compor categorias de maior prioridade.

Essa ferramenta técnica norteia a focalização das políticas e dos recursos, garantindo que a intervenção seja orientada por evidências e que possa ser recalibrada periodicamente, aproveitando os resultados do Censo e outros estudos do Núcleo de Inteligência Regional.

4.6. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Como parte de seu desenho institucional, a PNDR dispõe de instrumentos de planejamento específicos que materializam as estratégias e objetivos em planos de ação nos territórios (Art. 13 do Decreto 11.962/2024). Tais instrumentos funcionam como planos diretores regionais, orientando os investimentos e programas de governo em cada região-alvo e permitindo o acompanhamento de metas.

São reconhecidos cinco tipos de instrumentos de planejamento na PNDR:

(1) Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDs) das Macrorregiões: são planos estratégicos de médio e longo prazo para as três regiões prioritárias – Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste – conforme previsto nas Leis Complementares nº 124/2007, 125/2007 e 129/2009, respectivamente.

Cada plano regional (PRDA, PRDNE, PRDCO) estabelece a visão específica de desenvolvimento da macrorregião, seus objetivos regionais (alinhados aos objetivos nacionais da PNDR), eixos prioritários locais, programas estruturantes e metas quantificadas. Por exemplo, o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste pode conter metas de redução da pobreza rural ou de aumento da participação industrial do Nordeste no PIB nacional.

Os PRDs são elaborados com participação dos atores regionais e aprovados no âmbito dos Conselhos Deliberativos das respectivas Superintendências (Sudam, Sudene, Sudeco), devendo ser encaminhados ao Executivo Federal e, idealmente, ao Legislativo para serem reconhecidos como leis ou partes integrantes do planejamento nacional.

Conforme o §1º do Art. 13, esses planos devem estar em consonância com os objetivos da PNDR e seguir as orientações das leis complementares citadas.

Assim, estabelece-se, em síntese, uma hierarquia e alinhamento: a PNDR fornece as macrodiretrizes de modo que cada plano regional as detalha à realidade específica da região.

(2) Planos Sub-regionais de Desenvolvimento: são planos de desenvolvimento para as sub-regiões prioritárias da PNDR, como, por exemplo, um Plano de Desenvolvimento do Semiárido, ou planos específicos para a Faixa de Fronteira ou para RIDEs (p.ex., RIDE Petrolina-Juazeiro). Esses planos sub-regionais visam aprofundar a estratégia em territórios intrarregionais que tenham desafios peculiares, permitindo ações mais focalizadas.

Conforme §2º do Art. 13, tais planos sub-regionais serão estabelecidos de acordo com as deliberações do Comitê-Executivo da PNDR, ou seja, a escolha das sub-regiões alvo e a formatação de seus planos dependerão de decisão colegiada com base em critérios técnicos da tipologia e negociações políticas.

Os planos sub-regionais complementam os planos macrorregionais, garantindo que nenhuma área prioritária fique sem planejamento detalhado.

(3) Pactos de Metas Federativos: uma inovação importante trazida pela PNDR é o instrumento dos Pactos de Metas firmados entre o governo federal e os governos estaduais (e distrital). Esses pactos funcionam como acordos de cooperação federativa nos quais são estabelecidas metas concretas, prazos, responsabilidades de cada parte e a destinação de recursos para iniciativas de desenvolvimento regional compartilhadas.

Em essência, operacionalizam os planos regionais e sub-regionais: ao invés de serem documentos apenas orientativos, os pactos transformam as diretrizes em compromissos formais entre os entes. Por exemplo, um Pacto de Metas na Região Nordeste poderia estipular a implantação de X sistemas de adução de água no semiárido até ano Y, com determinado aporte da União (via Sudene ou Codevasf) e contrapartida dos estados beneficiados.

Os Conselhos Deliberativos das Superintendências regionais têm competência para propor esses pactos com os Estados e o DF, assegurando alinhamento com os Planos Regionais. Os pactos devem resultar numa carteira de projetos prioritários por região, detalhando os investimentos acordados e facilitando o monitoramento (acompanhamento do cumprimento das metas pactuadas).

Vale ressaltar que tais instrumentos respeitam a autonomia dos entes federativos, de modo que a adesão é voluntária e negociada; contudo, uma vez assinados, criam um referencial claro de cobrança de resultados.

(4) Carteiras de Projetos Prioritários: em conjunto com os pactos, a PNDR prevê a organização de carteiras de projetos em diferentes escalas (nacional, macrorregional, sub-regional) contendo os empreendimentos e ações considerados prioritários. Essas carteiras são listas ou portfólios alinhados aos objetivos da PNDR, servindo para direcionar os recursos dos instrumentos de financiamento.

Na prática, funcionam como portfólios de investimentos regionais selecionados a partir de critérios. Assim, podem incluir, por exemplo, projetos de infraestrutura logística, arranjos produtivos locais, investimentos em universidades federais no interior, entre outros projetos elencados como estruturantes para a região.

Ao vincular as carteiras com os pactos de metas, garante-se que os projetos não fiquem apenas no papel, mas tenham compromisso de execução. Além disso, a existência de carteiras formalizadas permite maior transparência e controle social, uma vez que a sociedade pode acompanhar quais projetos compõem a estratégia regional e fiscalizar sua efetiva implementação.

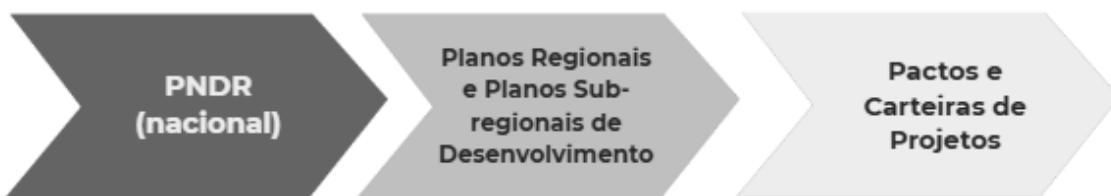
(5) Outros instrumentos de planejamento de longo prazo: o decreto também menciona a necessidade de inserir temas de desenvolvimento regional nos instrumentos de planejamento de longo prazo do Governo Federal. Isso remete, por exemplo, à Estratégia Federal de Desenvolvimento de Longo Prazo ou aos planos setoriais de horizonte ampliado (Plano Nacional de Logística, Plano Nacional de Educação etc.).

Embora não listados explicitamente no art. 13, tais planos nacionais de longo prazo, quando incorporam diretrizes e/ou atuações regionais, tornam-se também instrumentos complementares da PNDR.

Por isso, uma diretriz do Comitê de Integração constitui-se em aprovar a inclusão das considerações regionais no âmbito dos planos de alcance nacional, de modo a garantir uma coerência global das políticas públicas com os objetivos preconizados pela PNDR.

Em síntese, a família de instrumentos de planejamento da PNDR (Figura 2) abrange desde planos estratégicos decenais por macrorregião até acordos anuais/ bienais em nível operacional, firmado com as unidades federativas (pactos):

Figura 2 – Encadeamento lógico dos instrumentos de planejamento territorial



Fonte: Elaboração própria.

Cada nível agrupa maior detalhamento e compromisso, mas todos estão logicamente encadeados e subordinados aos princípios e objetivos da PNDR. Essa arquitetura garante que haja coerência vertical (do nacional ao local) nas ações de desenvolvimento regional, ao mesmo tempo em que respeita e incorpora as especificidades de cada território.

Importante destacar que cada instrumento de planejamento possui a sua própria estrutura lógica interna, mas a mesma deve estar diretamente concatenada com os instrumentos dos demais níveis hierárquicos.

Nesse sentido, um Plano Regional de Desenvolvimento (nível macrorregional) terá seus objetivos específicos regionais, suas metas e indicadores, mas estes devem se alinhar aos objetivos nacionais da PNDR. De modo prático, o PRDNE (Nordeste) pode, por exemplo, incluir metas de reduzir a mortalidade infantil no semiárido ou aumentar a participação da indústria na economia nordestina, contribuindo diretamente para o objetivo nacional de convergência de qualidade de vida e agregação de valor produtivo. Do mesmo modo, as rotas de integração produtiva

mencionadas anteriormente são estratégias dentro desses planos para atingir metas de desenvolvimento produtivo local.

No presente relatório de monitoramento, cada plano regional e sub-regional será analisado em detalhe nos capítulos específicos, à luz de suas metas e resultados atingidos; esta seção, portanto, limita-se a fornecer o pano de fundo unificador que situa esses planos no contexto maior da PNDR.

4.7. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Para viabilizar financeiramente as ações e iniciativas delineadas pelos instrumentos de planejamento, a PNDR, à luz do que se encontra preconizado no art. 14 do Decreto nº 11.962/2024, conta com um conjunto amplo de instrumentos de financiamento para a consecução dos objetivos da Política, dos Planos Regionais e dos Planos Sub-regionais, quais sejam:

(1) Orçamento Geral da União (OGU): representado principalmente pelo Plano Plurianual (PPA) e pelas leis orçamentárias anuais, o orçamento federal é o instrumento central de financiamento público.

A PNDR prevê que o OGU deve contemplar programas e ações orçamentárias orientados à redução das desigualdades regionais, o que inclui desde grandes projetos de infraestrutura em regiões menos desenvolvidas até dotação para programas sociais e incentivos fiscais regionais.

Ao incorporar os Planos Regionais de Desenvolvimento no PPA 2024-2027, por exemplo, o governo tornou efetivos os instrumentos de planejamento da PNDR II, demonstrando avanços na vinculação do planejamento com o orçamento. Assim, a existência de ações orçamentárias específicas (marcadas por identificadores regionais) facilita o monitoramento dos gastos federais por região no presente relatório.

(2) Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE, FCO): são fundos de crédito de longo prazo criados pelo art. 159, I, “c” da Constituição e regulamentados pela Lei nº 7.827/1989, geridos por bancos públicos (Banco da Amazônia para o FNO; Banco do Nordeste para o FNE; e Banco do Brasil para o FCO). Constituem hoje os principais instrumentos de financiamento do setor produtivo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, respectivamente.

Esses fundos aplicam recursos federais (provenientes de parcela da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados) em empréstimos a empreendedores privados, cooperativas, produtores rurais e micro e pequenas empresas das regiões atendidas, com taxas subsidiadas e prazos estendidos, fomentando iniciativas que geram emprego e renda local.

Em 2023, por exemplo, os três fundos contrataram juntos mais de R\$ 65,4 bilhões em cerca de 1 milhão de operações de crédito, financiando desde a agricultura familiar até empreendimentos industriais nas áreas menos favorecidas.

A PNDR reforça a importância desses fundos como alavancas do desenvolvimento regional e determina que sua aplicação deve estar em consonância com os objetivos da PNDR; ou seja, os critérios de aplicação e seleção de projetos devem privilegiar aqueles que contribuem para a convergência de renda, fixação de população local, diversificação produtiva etc. O decreto também exige planejamento das aplicações dos fundos de forma a mitigar riscos de crédito e respeitar as heterogeneidades das sub-regiões e dos beneficiários, buscando reduzir a inadimplência e melhorar a efetividade dos financiamentos.

Em resposta às falhas ainda observadas (como crédito indo para áreas não prioritárias), o governo editou normativos (portarias MIDR) orientando as instituições financeiras operadoras a aumentarem a aderência dos empréstimos com a tipologia da PNDR.

3) Fundos de Desenvolvimento Regional (FDA, FDNE, FDCO): distintos dos fundos constitucionais, os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Nordeste (FDNE) e do Centro-Oeste (FDCO) são instrumentos voltados a investimentos públicos e privados de interesse regional.

Previstos nas mesmas leis complementares que recriaram a Sudam, a Sudene e a Sudeco (LC 124/2007, 125/2007 e 129/2009), esses fundos agregam recursos do Orçamento da União, inclusive decorrentes de incentivos fiscais, para aplicação em projetos estruturantes e infraestrutura. Por exemplo, o FDA e FDNE podem participar do capital de empresas ou financiar obras de grande impacto nas respectivas regiões, complementando o papel dos fundos constitucionais. O FDCO, criado em 2009, seguiu modelo semelhante para o Centro-Oeste.

Na PNDR, esses fundos de desenvolvimento também devem se alinhar aos objetivos regionais e operar de forma coordenada com os demais instrumentos. Assim como nos fundos constitucionais, o decreto de 2024 enfatiza o planejamento das aplicações para evitar inadimplência e garantir que os projetos apoiados contribuam para as metas da política.

A governança desses fundos (via Sudam, Sudene, Sudeco) será analisada nos relatórios específicos, mas destaca-se que a integração dos critérios de seleção de projetos do FDA/FDNE/FDCO com a PNDR é uma medida corretiva importante em andamento.

(4) Programas de desenvolvimento regional de bancos públicos federais: além dos fundos dedicados, os grandes bancos públicos nacionais – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal – operam linhas de crédito e programas voltados

ao desenvolvimento regional. Exemplos incluem programas do BNDES para projetos na Amazônia Legal, ou linhas da Caixa para financiamento de infraestrutura urbana em capitais do Nordeste.

Ao incluir explicitamente esses programas bancários como instrumentos da PNDR, o decreto sinaliza a orientação para que BNDES e demais bancos incorporem as prioridades regionais em suas políticas operacionais, em coordenação com MIDR e superintendências. Uma das vantagens é mobilizar recursos de maior monta e *expertise* técnica dos bancos para complementar os fundos constitucionais.

Espera-se também maior sinergia, por exemplo, entre as operações do BNDES e os projetos listados nas carteiras prioritárias dos Planos Regionais.

(5) Incentivos e benefícios de natureza financeiros, tributária e creditícia: este item compreende os diversos incentivos fiscais e financeiros concedidos visando atrair investimentos produtivos para as regiões menos desenvolvidas.

Inclui os tradicionais incentivos administrados pela Sudam e Sudene, como a redução de 75% do Imposto de Renda para empresas que implantam ou modernizam projetos considerados prioritários nas áreas de atuação dessas superintendências, bem como reinvestimento de 30% do IR em projetos aprovados (resíduos fiscais). Também abrange benefícios creditícios (por exemplo, rebates ou bônus de adimplência em financiamentos dos fundos regionais) e subsídios financeiros de programas específicos.

A PNDR comprehende que tais incentivos são alavancas importantes para direcionar o setor privado a investir em regiões de menor atratividade de mercado. Entretanto, conforme apontado pelo TCU, é crucial monitorar e avaliar se esses incentivos estão de fato beneficiando as regiões-alvo e setores estratégicos.

Por isso, o decreto determina que a Receita Federal do Brasil disponibilize periodicamente ao MIDR informações sobre as concessões desses incentivos (resguardado sigilo fiscal quando aplicável), permitindo o escrutínio sobre a efetividade da renúncia fiscal em prol do desenvolvimento regional.

(6) Outras fontes de recursos nacionais e internacionais: a lista permanece aberta a outras fontes de financiamento que possam ser mobilizadas para os objetivos da PNDR. Isso pode englobar, por exemplo, recursos de organismos internacionais (bancos multilaterais como Banco Mundial, BID, ou fundos climáticos) direcionados a projetos regionais; emendas parlamentares impositivas de bancada voltadas a programas regionais; parcerias público-privadas em projetos de infraestrutura regional; e até iniciativas como fundos dos estados (p.ex. Fundos estaduais de combate à pobreza) quando articulados com a PNDR.

Essa cláusula genérica reconhece que o desafio do desenvolvimento regional requer aporte significativo e diversificado de recursos – portanto, a coordenação da PNDR deve buscar somar esforços e integrar fontes de financiamento distintas sob um mesmo guarda-chuva de objetivos.

4.8. GOVERNANÇA E MECANISMOS DE MONITORAMENTO DA PNDR

A PNDR, criada para reduzir as desigualdades regionais e promover uma maior equidade e convergência nos níveis de desenvolvimento em todo o território nacional, passou por revisões significativas, as quais resultaram em alterações na sua governança, na ampliação das articulações federativas e no fortalecimento dos mecanismos de planejamento e avaliação.

Cumpre destacar que, à medida que a governança se estrutura, seja com um maior envolvimento dos ministérios competentes e/ou dos entes federativos, o monitoramento e a avaliação são consequentemente fortalecidos, uma vez que a maior efetividade destes se constitui em um dos objetivos precípuos da instituição de um sistema de governança satisfatório.

Dito isto, à luz das evoluções dos normativos legais – decretos nº 6.047/2007 (revogado), nº 9.810/2019 (revogado) e nº 11.962/2024 (vigente) – responsáveis pelas diretrizes políticas nacionais voltadas ao desenvolvimento regional, são apresentados no quadro (Quadro 1) a seguir comparações sintéticas entre as três versões políticas em relação aos seus principais aspectos (objetivos, estratégias, escalas, áreas prioritárias, eixos estratégicos, instrumentos de planejamento e de execução).

Ademais, também merece destaque a evolução institucional dos instrumentos, instâncias e mecanismos de participação (Quadro 2), alterados sucessivamente ao longo das versões dos normativos legais com vistas ao aprimoramento da governança da política. Nesse aspecto, destaca-se sobretudo a participação dos ministérios, com destaque para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e a integração da PNDR ao Plano Plurianual 2024-2027 (PPA 2024-2027).

De modo geral, observar-se que a instância estratégica se manteve estável nos três decretos, com a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional exercendo essa função. A instância tática, por sua vez, passou de uma atuação centralizada no então Ministério da Integração Nacional (em 2007) para um Comitê-Executivo da Câmara (em 2019), posteriormente ampliado (2024). Nesse contexto, um aspecto importante a se observar e que, em alguma medida, fragiliza a governança da PNDR, é a relativa inoperância da Câmara, de modo que, de forma prática, cabe ao Comitê Executivo a execução do papel de articulador da governança, exercendo-o com limitações e, portanto, implicando na baixa capacidade de reformulação e integração entre os ministérios.

Quadro 1 – Principais aspectos da PNDR I, PNDR II e Nova PNDR

	PNDR I (Decreto nº 6.047/2007)	PNDR II (Decreto nº 9.810/2019)	Nova PNDR (Decreto nº 11.962/2024)
Objetivos	<p>Redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional.</p>	<p>I - promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intra regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos;</p> <p>II - consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do País, considerando as especificidades de cada região;</p> <p>III - estimular ganhos de produtividade e aumentos da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração;</p> <p>IV - fomentar agregação de valor e diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observando critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais.</p>	<p>I - promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida intrarregional e inter-regional no País e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos;</p> <p>II - consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional do País, de forma a considerar as especificidades de cada região;</p> <p>III - estimular ganhos de produtividade e aumento da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração; e</p> <p>IV - fomentar a agregação de valor e a diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observados critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais.</p>
Estratégias	<p>I - Estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional, em múltiplas escalas; e</p> <p>II - Articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária.</p>	<p>I - Estruturação do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional para assegurar a articulação setorial das ações do Governo federal, a cooperação federativa e a participação social;</p> <p>II - implementação do Núcleo de Inteligência Regional no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional e das</p>	<p>I - estruturação do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional para assegurar a articulação setorial das ações do Governo federal, a cooperação federativa e a participação social;</p> <p>II - implementação do Núcleo de Inteligência Regional no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e das</p>

	<p>Parágrafo único. As estratégias da PNDR devem ser convergentes com os objetivos de inclusão social, de produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica.</p>	<p>Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste; III - estruturação de modelo de planejamento integrado, por meio da elaboração de planos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, pactos de metas e carteiras de projetos em diferentes escalas geográficas;</p> <p>IV - aprimoramento da inserção da dimensão regional em:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) instrumentos de planejamento e orçamento federal; e b) políticas públicas e programas governamentais; <p>V - aderência dos instrumentos de financiamento aos objetivos de desenvolvimento regional;</p> <p>VI - estímulo ao empreendedorismo, ao cooperativismo e à inclusão produtiva, por meio do fortalecimento de redes de sistemas produtivos e inovativos locais, existentes ou potenciais, de forma a integrá-los a sistemas regionais, nacionais ou globais;</p> <p>VII - apoio à integração produtiva de regiões em torno de projetos estruturantes ou de zonas de processamento; e</p> <p>VIII - estruturação do Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional, para assegurar o monitoramento e a avaliação da PNDR e o acompanhamento da dinâmica regional brasileira.</p>	<p>Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste; III - estruturação de modelo de planejamento integrado, por meio da elaboração de planos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, pactos de metas e carteiras de projetos em diferentes escalas geográficas;</p> <p>IV - aprimoramento da inserção da dimensão regional em:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) instrumentos de planejamento e orçamento federal; e b) políticas públicas e programas governamentais; <p>V - aderência dos instrumentos de financiamento aos objetivos de desenvolvimento regional;</p> <p>VI - estímulo ao empreendedorismo, ao cooperativismo e à inclusão produtiva, por meio do fortalecimento e da inovação de cadeias produtivas em âmbito local, existentes ou potenciais, de forma a integrá-las a sistemas regionais, nacionais ou globais;</p> <p>VII - apoio à integração produtiva de regiões em relação a projetos estruturantes ou de zonas de processamento de exportação; e</p> <p>VIII - estruturação do Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional, para assegurar o monitoramento e a avaliação da PNDR e o acompanhamento da dinâmica regional brasileira</p>
Escalas e áreas prioritárias	<ul style="list-style-type: none"> • Macrorregional • Sub-regional: <ul style="list-style-type: none"> - Mesorregiões Diferenciadas (MI) - Sub-regiões especiais - Semiárido - Faixa de Fronteira 	<ul style="list-style-type: none"> • Macrorregional • Sub-regional: <ul style="list-style-type: none"> - Faixas de fronteira - RIDEs - Semiárido. • Definição pela tipologia (Art. 6º) 	<ul style="list-style-type: none"> • Macrorregional • Sub-regional: <ul style="list-style-type: none"> - Faixas de fronteira - RIDEs - Semiárido - Aquelas estabelecidas pelo Comitê Executivo

	- RIDEs	• Definição pela tipologia (Art. 6º)
Eixos	<p>Eixos Setoriais de Intervenção</p> <p>I – desenvolvimento produtivo;</p> <p>II – ciência, tecnologia e inovação;</p> <p>III – educação e qualificação profissional;</p> <p>IV – infraestrutura econômica e urbana;</p> <p>V – desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; e</p> <p>VI – fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos.</p>	<p>Eixos Estratégicos</p> <p>I- desenvolvimento produtivo;</p> <p>II – difusão do conhecimento, da tecnologia e da inovação;</p> <p>III -educação e qualificação profissional;</p> <p>IV -infraestrutura econômica e urbana;</p> <p>V – desenvolvimento social e acesso a serviços essenciais;</p> <p>VI – fórtalecimento das capacidades governativas dos entes federativos; e</p> <p>VII – meio ambiente e sustentabilidade.</p>
Instrumentos	<p>I - Orçamento Geral da União;</p> <p>II - Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste;</p> <p>III - Fundos de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste;</p> <p>IV - programas de desenvolvimento regional de bancos públicos federais existentes ou que venham a ser instituídos;</p> <p>V - incentivos e benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia; e</p> <p>VI - outras fontes de recursos nacionais e internacionais.</p>	<p>I- Orçamento Geral da União;</p> <p>II - Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste;</p> <p>III - Fundos de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste;</p> <p>IV – programas de desenvolvimento regional de bancos públicos federais;</p> <p>V – incentivos e benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia; e</p> <p>VI – outras fontes de recursos nacionais e internacionais.</p>

Fonte: Elaboração própria, a partir dos decretos nº 6.047/2007, nº 9.810/2019 e 11.962/2024.

Quadro 2 – Principais elementos de governança entre as versões da PNDR

	PNDR I (Decreto nº 6.047/2007)	PNDR II (Decreto nº 9.810/2019)	Nova PNDR (Decreto nº 11.962/2024)
Instância Estratégica	Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional	Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional	Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional
Instância Tática	Ministério da Integração Nacional e entidades vinculadas	Comitê-Executivo da Câmara	Comitê-Executivo da Câmara ampliado
Instância Técnica	Não formalizado como instância separada	Núcleo de Inteligência Regional	Núcleo de Inteligência Regional mantido e fortalecido
Sistema de Monitoramento	Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional (SNIDR)	Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional (SNIDR)	Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional (SNIDR) aperfeiçoado
Participação Federativa	Estados, Municípios e sociedade civil consultados via instâncias de concertação	Participação indireta de entes federativos, sem voto	Consórcios regionais como membros com direito a voto
Instrumentos de Planejamento Vinculados	Planos estratégicos (macro e mesorregiões)	Planos regionais, sub-regionais, pactos de metas	Mesmos instrumentos da versão anterior, reforçados por pactos e carteiras



Instrumentos de Financiamento Vinculados	OGU, FNO, FNE, FCO, FDA, FDNE, incentivos fiscais	Mesmos fundos e incentivos, com reforço à integração	Mesmos fundos com ênfase na mitigação de riscos
Mecanismos de Avaliação	Relatório Anual do Ministério da Integração Nacional	Relatórios Anual e Quadrienal da PNDR	Relatórios Anual e Quadrienal com consulta pública e conferências
Participação Social	Previa mecanismos de escuta social, sem detalhamento	Consulta pública prevista no Relatório Quadrienal	Consulta pública e conferências regionais formalizadas

Fonte: Elaboração própria, a partir dos decretos nº 6.047/2007, nº 9.810/2019 e 11.962/2024.

Em relação à instância técnica, esta ganhou robustez a partir da criação do Núcleo de Inteligência Regional em 2019, sendo fortalecido em 2024, consolidando-se como suporte técnico-analítico para a governança. Do mesmo modo, o sistema de monitoramento evoluiu no sentido de ser aperfeiçoado ao longo dos anos, com destaque para o Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional (SNIDR), o qual, ainda em fase de desenvolvimento, tem acumulado melhorias progressivas, sobretudo a partir do último normativo, enfatizando a importância da integração e qualidade das informações.

No que se refere à participação federativa e social, tem-se que a participação dos entes federativos, antes indireta e consultiva, evoluiu no sentido de incluir consórcios regionais com direito a voto; do mesmo modo, os mecanismos de participação social, inicialmente genéricos, foram detalhados ao longo dos anos, culminando, a partir de 2024, com a formalização de conferências regionais e consultas públicas em processos de avaliação. Esses avanços refletem uma tentativa de tornar a política mais democrática e enraizada nos territórios; porém, há de se destacar que a articulação entre os entes federativos ainda é insípiente e carece de um maior esforço, representado pela criação de uma carteira estadual de projetos alinhados à diretrizes da PNDR.

Os instrumentos de planejamento e de financiamento, por sua vez, também tem demonstrado maior sofisticação nas sucessivas versões da Política: os planos estratégicos e pactos regionais ganharam robustez, sendo reforçados com carteiras de projetos e metas específicas; os fundos constitucionais mantiveram-se como principais instrumentos de financiamento, com ênfase crescente na integração entre políticas e mitigação de riscos.

Em suma, tem-se que, a despeito das necessidades de aprimoramentos em muitos aspectos, a PNDR tem avançado na implementação de uma governança capaz de monitorar e avaliar de modo mais efetivo os impactos sobre a redução das desigualdades regionais, evoluindo (desde sua criação, em 2007) de um modelo centralizado para uma estrutura federativa mais integrada, com mecanismos de participação social, articulação interinstitucional e avaliação baseada em evidências.

Considerando a necessidade de avanço em diversas frentes para alcançar uma governança capaz de alterar o curso da PNDR quando das indicações específicas advindas do monitoramento e da avaliação, apresenta-se, a seguir, uma síntese de duas instâncias importantes de governança da Política, quais sejam: o Núcleo de Inteligência Regional – NIR e o Comitê Executivo (CE), além de considerações breves acerca dos três Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDs) – Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO) e Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) – enquanto importantes instrumentos de planejamento.

4.8.1. O Núcleo de Inteligência Regional – NIR

O Núcleo de Inteligência Regional (NIR) atua como instância técnica e articuladora da governança da PNDR, com a função de prestar orientações e subsidiar a tomada de decisões com foco no desenvolvimento de metodologias de planejamento, monitoramento e avaliação de instrumentos como o Pacto de Metas, os Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDs) e a estruturação de programas prioritários, como o Programa Cidades Intermediadoras (PCI).

No âmbito do período analisado para o presente relatório, foram criados quatro Grupos de Trabalho (GTs): GT 1 – Monitoramento e Avaliação; GT 2 – Indicadores e Dinâmica Regional; GT 3 – Fortalecimento de Capacidades; e GT 4 – Arranjos de Financiamento.

- a) **Monitoramento e Avaliação:** as discussões tiveram foco na regulamentação do processo de avaliação da PNDR, de modo a incluir, por meio de uma resolução, instrumentos de planejamento e financiamento. Além disso, ficou estabelecida a coincidência entre o ciclo de avaliação e o ciclo do Plano Plurianual (PPA).
- b) **Indicadores e Dinâmica Regional:** esta temática envolveu a definição de indicadores para o monitoramento da Política, bem como a definição da estrutura dos relatórios, a institucionalização do Sistema Nacional de Informações de Desenvolvimento Regional (SNIDR), o desenvolvimento de um painel de visualização dos dados e o alinhamento dos interstícios de planejamento com o ciclo orçamentário (PPA).
- c) **Fortalecimento de Capacidades:** o grupo teve o propósito de construção de uma metodologia para a definição e pactuação dos projetos prioritários, voltando-se à definição de critérios que integrassem e alinhassem à PNDR o conjunto de políticas públicas federais e estaduais, a partir do PPA e dos Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDs). Nesse contexto, programas especiais e estratégicos, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Nova Indústria Brasil (NIB), também se destacaram para uma análise mais integrada da Política, bem como a articulação federativa ensejada pelo Programa Cidades Intermediadoras (PCI).
- d) **Arranjos de Financiamento:** no período em questão, o referido grupo encontrava-se em fase de organização e definição da composição.

À luz dos avanços promovidos pelo NIR – como a elaboração do Relatório de Monitoramento 2023 e os apontamentos para o aprimoramento da versão de 2024, a inclusão do Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável na agenda da PNDR e, por fim, o lançamento da terceira versão da Política (Nova PNDR – Decreto nº 11.962/2024) – permanecem em debate questões estratégicas, tais como: a definição dos indicadores adequados e coerentes com a PNDR; a necessidade de compatibilização dos ciclos de avaliação e de monitoramento aos prazos legais e orçamentários; a integração e engajamento das superintendências e estados nos Pactos de Metas; e, por fim, a institucionalização eficaz do SNIDR.

4.8.2. O Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CE-CIDR)

O Comitê atua como instância executiva (operacional) da governança da PNDR, com responsabilidades voltadas à articulação de políticas públicas, à análise de instrumentos de planejamento e financiamento, à avaliação de programas e ao acompanhamento do ciclo da política regional.

Dentre os principais temas abordados e resultados alcançados, destacam-se:

- Articulação entre os PRDs e o PPA 2024-2027, envolvendo um número significativos de técnicos de diversos ministérios e das superintendências regionais;
- Lançamento do Programa Cidades Intermediadoras (PCI), incluindo a realização de seminário técnico com participação das superintendências regionais;
- Apresentação do Programa Executivo Desenvolve Amazônia, estabelecido como programa piloto de articulação regional;
- Inclusão de novas áreas prioritárias para a PNDR, como Marajó/PA e Bailique/AP, além das áreas de abrangência do Projeto de Integração do Rio São Francisco – PISF.
- Aprovação do Regimento Interno do CE-CIDR, incorporando ajustes sugeridos pelos consórcios regionais.
- Definição de encaminhamentos para a elaboração da portaria de instituição do Pacto de Metas.
- Apresentação e aprovação do Painel de Indicadores, construído com o apoio técnico do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais – Cedeplar/UFMG, e validado por ministérios parceiros.
- Submissão do Relatório de Monitoramento da PNDR à análise e consulta pública.
- Proposição de apresentação sobre o Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável (FDIRS).
- Intensificação das articulações institucionais e setoriais.

4.8.3. Os Planos Regionais de Desenvolvimento

O **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) 2024-2027** tem como principal objetivo reduzir as desigualdades regionais por meio da integração e diversificação produtiva da biodiversidade, consolidando a Amazônia como referência no uso sustentável da sociobiodiversidade, entendida como vetor de desenvolvimento. Assim, as diretrizes do Plano – elaborado em alinhamento com a

PNDR II, a Agenda 2030, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o PPA e outros instrumentos de planejamento – envolvem crescimento econômico com geração de empregos, fortalecimento da governança pública, promoção da inclusão social, desenvolvimento da infraestrutura e conservação ambiental.

O PRDA está estruturado em seis eixos, a saber: (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.

Em relação aos temas estratégicos elencados, destacam-se: a bioeconomia para o desenvolvimento sustentável; a agropecuária inclusiva e sustentável; indústria e serviços sustentáveis; ciência e tecnologia; a qualificação do capital humano; logística e infraestrutura urbana; o fortalecimento da gestão pública; conservação ambiental; inclusão produtiva; e bem-estar social.

Ainda, os indicadores utilizados são variados e variam conforme o programa, de modo que envolvem diversos aspectos que vão desde, por exemplo, a taxa de desmatamento e o número de pessoas ocupadas na bioeconomia até a taxa de formalização e o percentual da população em situação de pobreza.

O **Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO)** 2024-2027 tem como objetivos promover o desenvolvimento e a identidade regional, reduzir as desigualdades socioespaciais, fortalecer a governança interfederativa e articular as políticas intersetoriais para a construção de uma região competitiva, sustentável e integrada ao território nacional e internacional.

O PRDCO conta com seis eixos, a saber: (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, abrangendo uma diversidade de temáticas, como: agregação de valor aos produtos regionais e a diversificação econômica; incentivo à inovação e à sustentabilidade; ampliação da infraestrutura urbana e econômica; conservação ambiental; melhoria da governança das cidades médias; e ampliação dos serviços públicos.

Em relação aos indicadores, o Plano utiliza como macroindicadores o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o PIB per capita, e, ainda, contempla fontes de financiamento, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), voltados ao apoio a cadeias produtivas estratégicas, infraestruturas e projetos estruturantes para a região.

O **Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE)**, por sua vez, também segue a lógica da PNDR II e 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, saúde, saneamento básico e no fortalecimento da economia regional. De modo geral, o PRDNE busca consolidar uma estratégia integrada e territorialmente orientada de desenvolvimento para a Região Nordeste.

O PRDNE está estruturado em sete eixos, a saber: (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 vinculados ao Plano, destacam-se os relacionados ao desenvolvimento da agropecuária, do turismo, à neoindustrialização e à promoção de mais serviços no Nordeste. Além disso, ressaltam-se ações nas temáticas 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.

Em relação aos indicadores, tem-se, por exemplo, que quanto à educação, para a qual o Plano propõe a expansão e a qualificação da educação básica, superior e profissional, utilizam-se indicadores como o Índice de Educação Básica (Ideb), taxa de analfabetismo e número de doutorados concedidos.

De modo geral, observa-se que os Planos de Desenvolvimento Regional integram-se a partir dos eixos estratégicos e por diferentes indicadores. Nesse sentido, o quadro a seguir (Quadro 3) apresenta os eixos estratégicos da PNDR e os seus respectivos indicadores, conforme proposto por Amaral (2024), vinculando-os aos indicadores presentes nos PRDs, os quais também estão relacionados aos indicadores presentes no PPA 2024-2027. Assim, por meio destes indicadores comuns, torna-se factível o acompanhamento do planejamento regional.

Ante todo o exposto, pode-se dizer que, em síntese, a nova versão da PNDR configura-se como uma política nacional madura, com arcabouço normativo sólido, objetivos claros, instrumentos de planejamento e financiamento articulados, além de mecanismos de governança e de avaliação suficientes para assegurar sua efetividade.

Quadro 3 – Indicadores dos eixos da PNDR e sua vinculação com os PRDs.

Eixos da PNDR	Painel de Indicadores	Vinculação ao Planos Regionais de Desenvolvimento		
		SUDAM	SUDECO	SUDENE
I – Desenvolvimento Produtivo	<ul style="list-style-type: none"> • Complexidade das Localidades – Emprego; • Participação do setor industrial na atividade formal; • Salário médio no mercado formal; • Taxa de crescimento do salário no mercado formal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pessoas ocupadas ligadas à bioeconomia (RAIS); • Contratações do FNO – ABC (BASA); • Pessoas ocupadas em atividades industriais de baixa emissão de CO₂ (RAIS). 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de crescimento do VAB da Indústria de transformação no CO; • % do VAB da Indústria de transformação do CO no VAB do Brasil. 	<ul style="list-style-type: none"> • % VAB da agropecuária do NE no VAB do Brasil; • Passageiros desembarcados em voo doméstico e internacional; • %VAB da indústria do NE no VAB do Brasil; • %VAB dos serviços no VAB dos serviços do Brasil.
II – Difusão do Conhecimento, Tecnologia & Inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Micro e pequenas empresas relacionadas ao setor de biotecnologia e saúde humana; • Número de empregos relacionados ao desenvolvimento científico e tecnológico por milhão de habitantes; • Número de empregos em estabelecimentos relacionadas ao desenvolvimento científico e tecnológico; • Número de depósitos de patentes por 100 mil habitantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pedidos de patentes; (INPI); • Taxa de conclusão de cursos ligados à bioeconomia (INEP). 	<ul style="list-style-type: none"> • % dispêndios dos estados em P&D em relação às receitas totais. 	<ul style="list-style-type: none"> • % dispêndios em P&D dos governos estaduais em relação às receitas totais.
III - Educação e qualificação profissional	<ul style="list-style-type: none"> • % de escolas com acesso a esgotamento sanitário; • % de escolas com acesso à internet; • Índice de matrículas em Educação profissional e tecnológica; • Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb. 			<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de analfabetismo; • % população de 0 a 3 anos que frequenta a escola; • IDEB nos anos iniciais, finais e ensino médio; • Taxa de escolarização superior;

			<ul style="list-style-type: none"> • nº títulos de doutorado concedido; • % de matrículas EJA profissional; • Relação entre o nº alunos formados e matriculados nos IFES. 	
IV – Infraestrutura econômica e urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de atendimento urbano de água (IN023); • Percentual de acessos de internet de alta velocidade no município; • Número de internações hospitalares ocorridas em consequência de doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado (DRSAI), por 10 mil habitantes; • Nº. de acidentes de trânsito em rodovias da localidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de condição da superfície (CNT); • % população urbana e rural vivendo em domicílios precários (PNAD). 	<ul style="list-style-type: none"> • % população atendida com esgotamento sanitário; • % rodovias em estado bom ou ótimo. 	<ul style="list-style-type: none"> • % das energias renováveis na oferta de energia; • Domicílios com conexão de internet por banda larga; • Quilômetros de BRs duplicadas; • Total transportado por cabotagem (origem), em toneladas; • % déficit habitacional relativo; • % de domicílios com abastecimento de água e esgoto; • Índice de atendimento total de água; • Consumo médio <i>per capita</i> de água.
V – Desenvolvimento social e serviços públicos essenciais	<ul style="list-style-type: none"> • Desnutrição; • Percentual de famílias de baixa renda no Cadastro Único; • Distorção idade-série; 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de formalização (PNAD); • % de pobres (PNAD). 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de desocupação trimestral das pessoas de 14 anos ou mais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Razão de mortalidade materna; • Razão de médicos por habitante; • Taxa de cobertura vacinal;

	<ul style="list-style-type: none"> • Diferencial salarial médio feminino no mercado de trabalho formal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de homicídios de negros; • Taxa de homicídios de mulheres; • Taxa de homicídios de jovens; • % de pessoas com renda domiciliar per capita de até ¼ SM; • % de jovens que não estudam e não trabalham; • % do NE no PIB da Economia da cultura e das indústrias criativas nacional; • nº. de pessoas ocupadas na área da cultura.
VI – Fortalecimento das capacidades governativas	<ul style="list-style-type: none"> • Participação de servidores municipais com ensino superior completo entre os “Dirigentes Gerais da Administração Pública” – 1112 Família CBO; • Participação de servidores municipais com ensino superior completo entre os “Dirigentes do Serviço Público” - 1114 Família CBO; • Participação de servidores municipais com ensino superior completo na “Administração Pública em Geral” – 8411-6 Classe CNAE; • Salário médio municipal de servidores da “Administração Pública em Geral” – 8411-6 Classe CNAE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de Gestão Municipal (IGM/CFA); • Nível de alta criticidade do Índice de gestão municipal (IGM/CFA). • Planos sub-regionais da RIDE-DF e Faixa de Fronteira (MS/MT). • % repasse FNE a outras instituições financeiras; • % de desembolsos do BNDES para o NE; • Nota dos estados no ranking de competitividade dos estados (IGM/CFA).

VII – Sustentabilidade e Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Número de empregos em estabelecimentos relacionados à reciclagem e gestão de resíduos; • Percentual de área desmatada no município; • Variação da área desmatada em relação ao ano 2000; • Emissões líquidas de gases de efeito estufa (CO_2 Equivalente) para cada um dos seguintes setores: "Agropecuária" e "Processos Industriais". 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal (km^2) (INPE). 	<ul style="list-style-type: none"> • Área desmatada por km^2 nos biomas do CO. 	<ul style="list-style-type: none"> • % área protegida por UCs medida em relação à área total; • Cobrança de água por UPH.
---	--	---	---	---

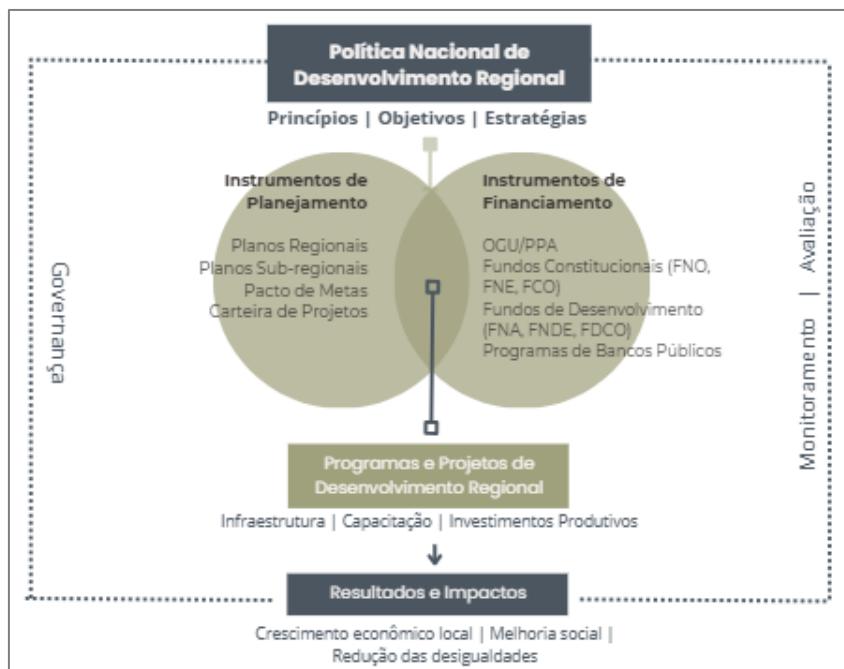
Fonte: Amaral (2024); SUDAM (2023); SUDENE (2023) e SUDECO (2023). Elaboração própria.

4.9. ESTRUTURA RELACIONAL E MODELO LÓGICO

À luz do que foi exposto neste capítulo, tem-se uma conexão coerente entre os instrumentos de planejamento e os instrumentos de financiamento, responsáveis pela disposição do arsenal financeiro capaz de prover as ferramentas econômicas direcionadas à viabilização dos planos e projetos regionais.

A figura abaixo (Figura 3) ilustra a conexão entre os instrumentos da PNDR.

Figura 3 – PNDR: Encadeamento lógico das conexões entre os elementos da política e os instrumentos de planejamento e financiamento



Fonte: Elaboração própria.

Conforme pode ser observado no diagrama, a PNDR ocupa o nível estratégico superior, definindo os princípios, objetivos e estratégias mais globais, em nível nacional. A partir da Política, derivam-se dois conjuntos de instrumentos: os instrumentos de planejamento (compostos pelos planos regionais, planos sub-regionais, pelos pactos de metas e pelas carteiras de projetos), os quais são responsáveis, de modo geral, pela identificação das demandas e metas territoriais; e os instrumentos de financiamento (compostos pelo Orçamento Geral da União e Plano Plurianual, pelos fundos constitucionais e fundos de desenvolvimento, pelos incentivos fiscais e pelos programas dos bancos públicos), os quais são os responsáveis por aportar os recursos para a execução das iniciativas e ações.

Ambos os conjuntos de instrumentos – “o que fazer” e o “com que dinheiro” – convergem para viabilizar os programas e projetos de desenvolvimento regional,

que atuam em diversas dimensões territoriais, como as obras de infraestrutura, ações de capacitação, investimentos produtivos, entre outros. Esses programas e projetos geram, em última instância, resultados e impactos, tais como geração de emprego e renda, crescimento econômico sustentável local, a melhoria de índices sociais e a redução das desigualdades regionais, ensejando, pois, o atingimento dos objetivos preconizados pela PNDR.

Tais resultados e impactos devem ser aferidos a partir do monitoramento contínuo e da avaliação da Política, realimentando a PNDR com informações acerca do desempenho dos instrumentos e o alcance dos objetivos, de modo a permitir ajustes mais assertivos no âmbito das políticas públicas.

Destarte, tal qual ilustrado pelo modelo de encadeamento lógico acima, há uma interdependência clara: os planos definem o que deve ser feito e onde, enquanto os instrumentos financeiros providenciam os meios para fazê-lo. A efetividade da PNDR reside, portanto, em alinhar essas duas esferas/dimensões – o planejamento e o financiamento – de modo que os recursos cheguem às ações previstas nos planos e produzam os impactos desejados.

Ademais, considerando as boas práticas de gestão pública e os referenciais de planejamento adotados tanto pelo Tribunal de Contas da União (TCU) quanto pela Controladoria-Geral da União (CGU), pode-se estruturar o modelo lógico da PNDR de modo a organizar a cadeia de valor do Programa de Planejamento Regional e Ordenamento Territorial. Desse modo, torna-se possível visualizar claramente como os insumos disponíveis são transformados, por meio de iniciativas estratégicas, em produtos e entregas, os quais, por sua vez, geram resultados e contribuem para impactos de longo prazo.

A partir desse **Modelo Lógico** (Figura 4), são explicitadas, pois, as relações de causa e efeito, favorecendo o monitoramento e a avaliação da Política, além de refletir o supracitado encadeamento estrutural da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sobretudo quanto à integração entre os instrumentos de planejamento (planos regionais, pactos e carteiras de projetos) e os instrumentos de financiamento (incentivos, fundos constitucionais, fundos de desenvolvimento e orçamento público).

Figura 4 – PNDR: Modelo Lógico



Fonte: Elaboração própria.

Sobre os **insumos**, o Modelo Lógico se inicia com a identificação clara dos recursos necessários:

- Recursos humanos (equipes técnicas do MIDR e superintendências regionais);
- Recursos financeiros (orçamento, benefícios fiscais e fundos específicos);
- Infraestrutura institucional (sistemas informatizados e estrutura de governança);
- Capital relacional (entes federados e parceiros estratégicos).

A amplitude desses insumos mostra que a política depende tanto de capacidades interna quanto de articulação federativa e social.

Como segundo elemento, as **atividades** representam as ações priorizadas, as quais se configuram como o núcleo operacional da Política:

- Elaboração e atualização de planos regionais e sub-regionais;
- Definição e formalização de pactos de metas;
- Construção de carteiras de projetos estratégicos;
- Integração do planejamento ao PPA e às políticas setoriais;
- Revisão e aprimoramento dos critérios de aplicação dos fundos.

A respeito dos **produtos/entregas finais**, o modelo aponta entregas (*outputs*) concretas e verificáveis derivadas diretamente das atividades: planos aprovados, pactos formalizados, carteiras definidas e processos de financiamento alinhados à PNDR. Esse nível é crítico para a *accountability*, pois são os elementos tangíveis que podem ser monitorados em curto e médio prazos.

Os **resultados**, por sua vez, correspondem às mudanças esperadas no curto e no médio prazo, tais como:

- Regionalização efetiva das políticas públicas;
- Melhoria dos indicadores socioeconômicos;
- Integração do desenvolvimento regional e urbano;
- Aumento da competitividade e diversificação produtiva;
- Fortalecimento da cooperação federativa.

Esses resultados indicam não apenas o progresso técnico, mas também as transformações institucionais e territoriais.

Por fim, os **impactos** visados são de natureza estrutural e de longo prazo: redução das desigualdades regionais, desenvolvimento sustentável, geração de emprego e renda qualificados e melhoria da qualidade de vida. A clareza na definição dos impactos permite alinhar o Modelo Lógico com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e com a missão institucional da PNDR.

O Modelo Lógico suscitado é robusto e funcional para fins de monitoramento e avaliação. Sua principal força é a clareza das relações de causa e efeito, bem como a vinculação entre os instrumentos estratégicos e os resultados mensuráveis, de

modo a detalhar as conexões entre os insumos, processos, produtos, resultados intermediários e impactos esperados, conforme a cadeia de valor da PNDR e os instrumentos técnicos que lhe dão suporte – ou seja: os Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDNE, PRDCO e PRDA), os Planos Sub-regionais e as Agendas Transversais Territoriais.

De modo geral, o panorama apresentado até o momento serve de fundamento para o exame da execução e dos resultados da aplicação dos instrumentos de financiamento (Fundos Constitucionais, Fundos de Desenvolvimento, incentivos fiscais e orçamento da União, sobretudo por meio do Plano Plurianual) no período recente, avaliando a sua aderência aos objetivos da PNDR.

Esse exame será procedido na seção seguinte (Capítulo 5), buscando-se, por meio deste esforço analítico, oferecer um diagnóstico abrangente do estágio atual da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, de modo a fornecer subsídios técnicos para o seu aperfeiçoamento.

5. INSUMOS DA PNDR: INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO

Esta seção está dedicada a apresentar os principais resultados obtidos pelos instrumentos financeiros da PNDR, considerando: o Orçamento Geral da União (OGU), sobretudo no que se refere aos Programas da Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial (SDR); aos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO/FNE/FCO); aos Fundos de Desenvolvimento Regional (FDNE/FDA/FDCO); aos benefícios fiscais (gastos tributários federais); e ao Plano Plurianual (PPA).

Para uma análise mais correta, a presente seção considera os seguintes aspectos metodológicos:

- Considera-se como **insumos da PNDR** o orçamento da SDR (OGU 2024); Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO/FNE/FCO); Fundos de Desenvolvimento Regional (FDA/FDNE/FDCO) e gastos tributários federais relevantes à agenda territorial;
- As **unidades de análise variam** conforme o instrumento: para Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento, a macrorregião é a área oficial de atuação do instrumento, com uma análise por Unidade da Federação; para gastos tributários, foi utilizada a regionalização da Receita Fedetal do Brasil – RFB;
- Algumas **limitações** devem ser pontuadas: em relação aos Fundos de Desenvolvimento (FDNE/FDA/FDCO), são utilizadas a série histórica de dotações (2004–2023) e os valores autorizados em 2024, pois a execução 2024 ainda não se encontra consolidada em todos os casos; e para as estimativas de gasto tributário por macrorregião, destacam-se que são aproximações oficiais (Demonstrativo de Gastos Tributários da Receita Federal do Brasil – DGT/RFB) e devem ser lidas como insumo indicativo, não como dotação/banco de projetos;
- A **integração com o PPA** tomou como referência o relatório proveniente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para 2024, e foca nas entregas do PPA articuladas aos PRDs, trazendo uma estimativa inicial da consolidação orçamentária regionalizada por programa, servindo de base para o tópico aqui deslindado.

5.1. ORÇAMENTO E PROGRAMAS DA SDR (OGU 2024)

Em 2024, o MIDR apresentou orçamento robusto, com a SDR responsável por cerca de R\$ 3,44 bilhões, distribuídas em cinco ações.

As ações seguiram o que se encontra preconizado no âmbito do Decreto nº 11.962/2024, priorizando a redução das desigualdades regionais. Destacam-se, nesse sentido, os PRDs, o Programa Rotas de Integração Nacional, o Projeto Sul-

Fronteira e a infraestrutura produtiva, abrangendo 18 unidades federativas e cerca de 70 mil produtores.

Nesse período, a SDR dependeu fortemente de emendas parlamentares (85% da ação 00SX). Os principais instrumentos de execução foram convênios (35%), contratos de repasse via Caixa Econômica Federal (31%) e Termos de Execução Descentralizada – TEDs (31%), sobretudo com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paranaíba – Codevasf e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS.

As ações, considerando empenhos e pagamentos, podem ser visualizadas na tabela (Tabela 06) a seguir:

Tabela 6 – Valores empenhados e pagos nas ações do orçamento SDR (2024):

Ação	Descrição	Empenhado (R\$ mil)	Pago (R\$ mil)	Observações
00SX	Apoio a projetos locais	3.400	26	Baixa execução (84% do total)
20WQ	Gestão PNDR	12,4	1,07	Planejamento e governança
214S	Rotas de Integração	8,5	3,17	Cadeias produtivas regionais
7W59	Sul-Fronteira	11,0	0	Obras em andamento
00TF	Infraestrutura produtiva	0,47	0,38	Projeto Piloto concluído

Fonte: Elaboração própria.

Ações de infraestrutura tiveram execução lenta, enquanto custeio (Programa Rotas de Integração Nacional, Gestão PNDR) mostrou maior agilidade. Assim, pode-se inferir que projetos ‘soft’ foram mais eficientes que os de obras e investimentos.

Quanto ao *Comparativo entre Orçamento, Empenho e Pagamento*, observa-se que a execução anual foi baixa (8,5%), com R\$ 2,32 bilhões em Restos a Pagar. Do montante total, 88% dos pagamentos referem-se a Restos a Pagar (RAP) de anos anteriores. Nesse contexto, tem-se que as causas para esta baixa execução incluem: obras paralisadas; entraves jurídicos; e efeitos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854 (ADPF 854), que suspendeu emendas de comissão (RP8) e as emendas de relator (RP9).

Ações produtivas e relacionadas à inclusão alcançaram um índice de execução de cerca de 40%; o índice de execução de ações relacionadas à infraestrutura regional, por sua vez, ficou abaixo de 10%, mas com alto potencial de impacto. Ademais, iniciativas de governança e de planejamento apresentaram resultados qualitativos expressivos.

No que se refere a distribuição territorial, os estados da Bahia, Minas Gerais, Alagoas e Amazonas concentraram 45% dos empenhos, com destaque para Bahia

(R\$ 199 milhões). Estados menores, como Roraima e Tocantins, receberam menos de R\$ 9 milhões. De modo geral, a regionalização das despesas empenhadas e pagas pode ser mais bem observada na tabela (Tabela 07) a seguir:

Tabela 7 – Regionalização das despesas empenhadas e pagas nas ações do orçamento SDR (2024):

Região	Despesas empenhadas (soma)	Despesas pagas (soma)
Não regionalizada	R\$ 998.277.774,82	R\$ 3.530.910,01
Nordeste	R\$ 123.492.602,52	R\$ 21.473.843,30
Sul	R\$ 40.292.997,00	R\$ 2.690.241,00
Centro-Oeste	R\$ 17.401.170,51	R\$ 1.400,00
Sudeste	R\$ 14.610.000,00	R\$ 596.800,00
Norte	R\$ 12.275.000,00	R\$ 0,00
Total Geral	R\$ 1.206.349.544,85	R\$ 28.293.194,31

Fonte: Elaboração própria.

Os investimentos alinham-se aos eixos estratégicos da PNDR, atuando, sobretudo, em áreas temáticas caras à Política, tais como: inclusão produtiva, fortalecimento de cadeias locais, desconcentração urbana e apoio a regiões especiais.

No ano de 2024, a SDR atuou em grande medida sob a égide do novo marco legal da PNDR (Decreto nº 11.962/2024), enfocando ações relacionadas às cadeias produtivas e à governança territorial. Apesar da baixa execução financeira, cumpre destacar que houve avanços qualitativos relevantes. Contudo, a dependência de emendas parlamentares e a lentidão dos convênios suscitam a necessidade de reestruturação do modelo de financiamento.

Assim, para o ano de 2025, a prioridade é converter os empenhos em entregas, bem como aprimorar a coordenação federativa.

Em linhas gerais, tem-se as seguintes observações gerais:

- A execução depende, sobretudo, de convênios e/ou contratos de repasse (00SX);
- Há um elevado estoque de restos a pagar (RAP) para o ano de 2025;
- A capilaridade territorial existe, mas a concentração territorial de ações em determinadas unidades federativas e/ou macrorregiões exige um melhor acompanhamento/monitoramento para assegurar aderência à PNDR.

Desse modo, seguem as seguintes recomendações estratégicas (SDR/OGU):

- RAP como “ponte”: priorizar a limpeza/execução do estoque de RAP em 2025, vinculando esta execução ao mapa de prioridades dos PRDs;

- Utilizar um “mix” de instrumentos: mitigar a dependência de convênios a partir da ampliação de alianças produtivas (20WQ) e ações estruturantes (por exemplo: 214S) nas regiões menos dinâmicas;
- Transparência regional: publicar tabelas consolidadas por macrorregião no relatório anual da SDR, com metas e piso regional por ação (de modo a facilitar o monitoramento político-territorial).

5.1.1. Programa Cidades Intermediadoras

O Programa Cidades Intermediadoras atua sobre um padrão histórico de forte desigualdade territorial no Brasil, marcado pela concentração econômica, de infraestrutura e de serviços especializados nas regiões Sul e Sudeste e pela persistência de baixos níveis de desenvolvimento no Norte, Nordeste e parte do Centro-Oeste. Esse desequilíbrio produz um ciclo cumulativo: a escassez de oportunidades em áreas interioranas estimula fluxos migratórios para capitais e áreas costeiras, que por sua vez se sobrecarregam, enquanto o interior se esvazia e perde capacidade institucional e econômica.

A falta de uma rede urbana policêntrica, com cidades de porte intermediário capazes de articular serviços públicos, dinamizar economias regionais e integrar cadeias produtivas, agrava esse quadro. Assim, vastas áreas do território permanecem desconectadas, com municípios pequenos e médios isolados e incapazes de reter população qualificada ou atrair investimentos. Em síntese, o problema central é uma estrutura urbano-regional desequilibrada, na qual poucos polos metropolitanos concentram desenvolvimento e grandes extensões do país carecem de centros intermediadores capazes de irradiar serviços, fortalecer a coesão territorial e promover dinâmicas econômicas sustentáveis — lacuna que o Programa Cidades Intermediadoras busca enfrentar.

A intervenção federal por meio do Programa Cidades Intermediadoras justifica-se pela natureza estrutural e supralocal das desigualdades territoriais brasileiras, que ultrapassam a capacidade isolada de estados e municípios. A estratégia adotada — concentrar investimentos em cidades intermediárias com potencial de atuação como polos regionais — combina capilaridade e eficiência, ao irradiar benefícios para amplos territórios sem reforçar a centralização metropolitana. O desenho do Programa também foi construído de forma cooperativa, complementando ações de Sudam, Sudene, Sudeco e consórcios locais, evitando sobreposição ou competição institucional. Em síntese, a intervenção federal é a alternativa mais eficaz para coordenar atores, orientar investimentos estratégicos e promover um desenvolvimento policêntrico planejado, objetivo que a ação exclusivamente local ou a ausência de política não poderiam alcançar.

5.1.1.1. Desenho da Política e PÚblico Alvo

O Programa Cidades Intermediadoras foi concebido como uma política territorial alinhada à PNDR, com o objetivo central de fortalecer a rede urbana brasileira por meio da criação de novos polos regionais capazes de ampliar o acesso da população do interior a oportunidades e serviços qualificados. Para cumprir essa

finalidade, o programa estabelece objetivos estratégicos que orientam sua atuação: desenvolvimento produtivo local; infraestrutura econômica e conectividade; infraestrutura urbana e serviços públicos; cooperação federativa; fortalecimento das capacidades municipais; e resiliência territorial e sustentabilidade.

Esses objetivos se desdobram em sete eixos temáticos articulados à PNDR, que orientam a ação governamental no território: (i) desenvolvimento produtivo; (ii) difusão de conhecimento e inovação; (iii) educação e qualificação profissional; (iv) infraestrutura econômica e urbana; (v) desenvolvimento social e serviços essenciais; (vi) capacidades governativas; e (vii) sustentabilidade ambiental. A operacionalização ocorre por meio de uma plataforma de coordenação federal, na qual o programa identifica necessidades e potencialidades dos polos e organiza a convergência de investimentos — como infraestrutura logística, crédito público, qualificação profissional e melhorias urbanas — de diferentes ministérios e bancos públicos. A lógica é gerar sinergias territoriais, combinando ações complementares (por exemplo, expansão universitária com instalação de polos industriais, habitação e saneamento).

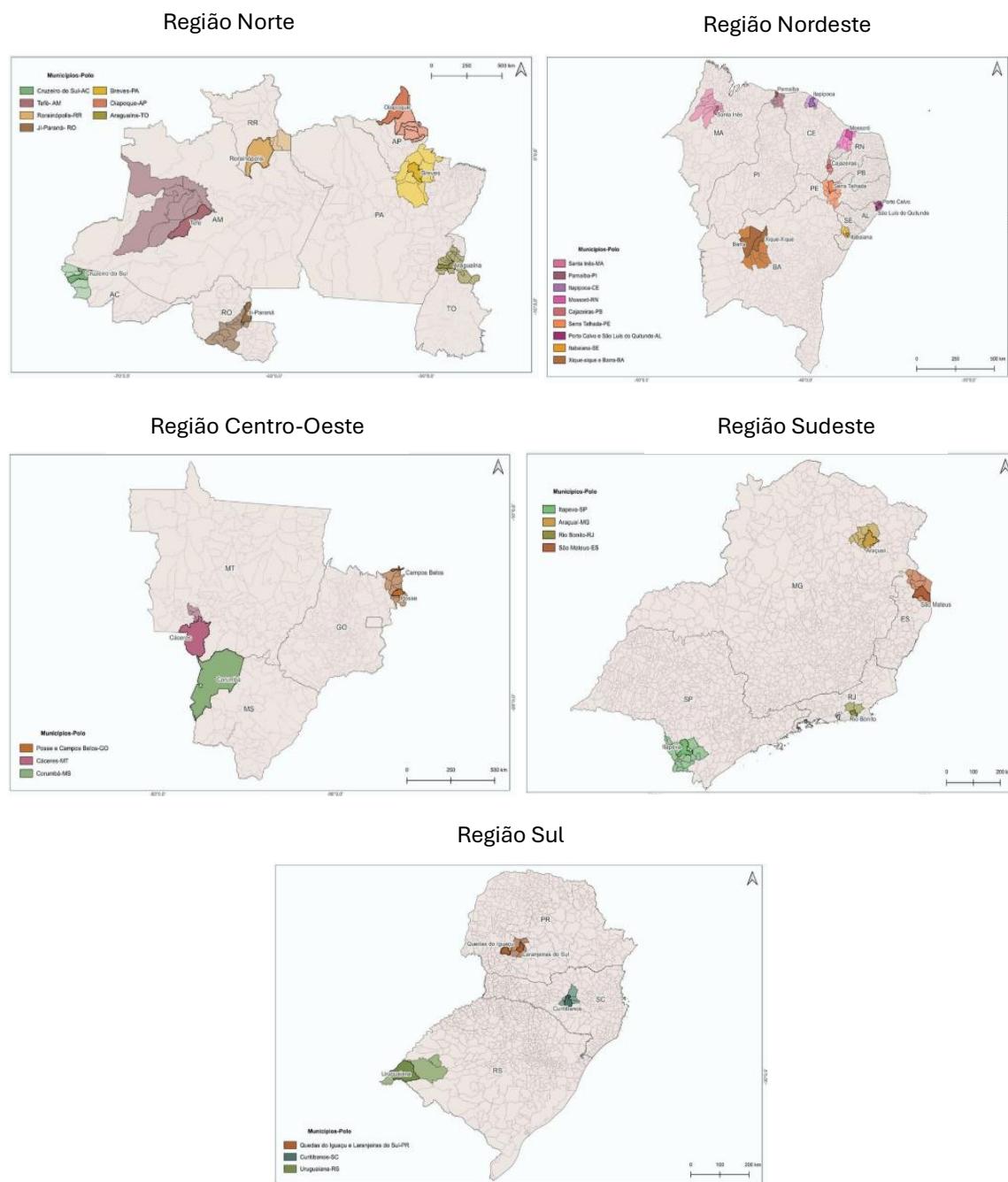
A governança do programa se estrutura em dois níveis. Ela se encontra nacionalmente no arranjo de governança da PNDR, liderado pelo MIDR e ancorado no Comitê Executivo da PNDR, que reúne 31 instituições federais. Regional e localmente, opera por meio de Consórcios Públicos Intermunicipais, responsáveis por pactuar prioridades e executar projetos compartilhados em áreas como saúde regionalizada, logística e gestão de resíduos. Estão previstos mecanismos de participação social, com representantes dos territórios envolvidos nos processos de planejamento.

No campo normativo e financeiro, o programa foi institucionalizado pela Resolução nº 4/2024 do Comitê da PNDR, que definiu territórios elegíveis e diretrizes. Embora não tenha ainda uma ação orçamentária exclusiva no PPA, utiliza instrumentos existentes: diretrizes dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO, FCO), aplicação dos Fundos de Desenvolvimento Regional (FDNE, FDA, FDCO) em projetos estruturantes, e ações transversais do orçamento federal relacionadas ao desenvolvimento territorial. Em síntese, o Programa Cidades Intermediadoras integra recursos e iniciativas dispersas sob uma abordagem territorial comum, combinando cooperação federativa, articulação setorial e institucionalização no âmbito da PNDR para promover policentralidade e reduzir desigualdades regionais.

O público-alvo do Programa abrange **populações residentes nas regiões interioranas selecionadas** como prioritárias na primeira fase. Em termos geográficos, o programa adotou como recorte as **Regiões Geográficas Imediatas do IBGE** – conjuntos de municípios vizinhos que mantêm intensa interação socioeconômica para atendimento de necessidades cotidianas (emprego, comércio, serviços públicos locais). Foram escolhidas, em **cada uma das 26 unidades federativas do país, uma região imediata prioritária** para atuação inicial. Assim, **cada estado brasileiro teve definido um município-polo** (ou eventualmente um par de municípios-polo) e sua área de influência direta (demais municípios da mesma região imediata) como território-alvo. No total, são **26 regiões imediatas abrangendo 258 municípios** – Figura 05.

Esses **26 municípios-polo** selecionados são tipicamente cidades de médio porte em seus contextos estaduais, muitas vezes localizadas fora do eixo costeiro ou das capitais, e que desempenham (ou podem desempenhar) papel de **centro regional** no interior. A população total beneficiada diretamente na primeira fase soma alguns milhões de habitantes (estima-se em torno de 5 a 8 milhões), em sua maioria populações do interior distante dos grandes centros.

Figura 5 – Programa Cidades Intermediadoras: Polos, por região



Fonte: MIDR (2025).

Em suma, o território de incidência cobre **26 microrregiões espalhadas pelo país**, selecionadas de forma a maximizar impacto demográfico e econômico, e o público-alvo são as comunidades residentes nesses polos e seus entornos

immediatos, atualmente marcados por **relativa desconexão das dinâmicas nacionais e carência de serviços estruturantes**. O sucesso do programa será medido por sua capacidade de **transformar esses núcleos em focos de crescimento inclusivo**, alterando positivamente a vida de centenas de milhares de famílias no interior brasileiro.

5.1.1.2. Integração com os instrumentos da PNDR

O Programa Cidades Intermediadoras foi estruturado como ação estratégica da PNDR para fortalecer redes policêntricas e interiorizar o desenvolvimento, atuando a partir de cidades-núcleo capazes de dinamizar economias locais, ampliar a oferta de serviços e reter capital humano no interior do país. Sua formulação priorizou coerência com os Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDNE, PRDCO e PRDA), selecionando polos já identificados como estratégicos e utilizando a tipologia territorial da PNDR para focar municípios de baixa renda e baixo ou médio dinamismo, especialmente em regiões como Semiárido, Alto Solimões e Faixa de Fronteira.

O programa também foi desenhado para integrar-se aos mecanismos de governança e monitoramento da PNDR 2024–2027, com participação ativa das superintendências regionais (Sudene, Sudam e Sudeco) na seleção e execução dos polos. Essa articulação assegura que as ações do Programa reforcem e retroalimentem os PRDs, garantindo alinhamento temático, territorial e institucional. Assim, o Cidades Intermediadoras preenche uma lacuna operacional dos planos regionais, oferecendo um instrumento concreto para promover redes urbanas policêntricas e reduzir desigualdades territoriais no país.

A análise evidencia que a maior parte dos territórios selecionados pelo Programa Cidades Intermediadoras não dispõe de planos sub-regionais pré-existentes, diferentemente de regiões metropolitanas ou RIDEs que possuem instrumentos formais de planejamento colegiado. As regiões imediatas interioranas, em geral, operam com arranjos frágeis de cooperação, limitados a iniciativas setoriais como consórcios de saúde ou de resíduos sólidos, enquanto cada município planeja isoladamente seu desenvolvimento, sem integração estratégica com os vizinhos. Essa ausência de planejamento territorial conjunto constitui uma lacuna estrutural e representa um dos principais desafios à implementação do Programa.

Para enfrentar esse vazio institucional, o Programa incorpora como objetivo central a criação de “agendas territoriais” e arranjos interfederativos capazes de sustentar a ação regional. Em grande parte dos 26 territórios selecionados, a primeira etapa necessária será instituir fóruns ou comitês regionais de desenvolvimento que reúnam prefeitos, representantes estaduais e sociedade civil, encarregados de formular um Plano de Desenvolvimento da Região Imediata. Esse plano deverá identificar vocações econômicas compartilhadas, necessidades de infraestrutura integrada, rede de equipamentos públicos prioritários e demandas conjuntas de qualificação profissional, funcionando como base estruturante para as ações do Programa.

Embora alguns exemplos pontuais de articulação sub-regional existam — como iniciativas de integração fronteiriça em Corumbá, estudos no médio São Francisco ou cooperação transfronteiriça em Uruguaiana — esses arranjos são setoriais e não configuram planos abrangentes. Assim, a maior parte das regiões do Programa parte praticamente do zero em termos de governança e planejamento integrado, o que simultaneamente revela um desafio e uma oportunidade: não há estruturas prévias engessadas, permitindo construir arranjos sob medida e alinhados à PNDR.

Em síntese, a implementação efetiva do Programa depende da criação de planos sub-regionais específicos por polo e da institucionalização de instâncias de governança local, condição indispensável para evitar ações fragmentadas e garantir coerência territorial. Recomenda-se que o MIDR ofereça suporte técnico, metodologias padronizadas e modelos de plano sub-regional articulados aos PRDs, de modo a acelerar essa etapa crítica e assegurar que a execução territorial ocorra de forma coordenada, consistente e orientada a resultados.

Cabe destacar que o Programa ainda não dispõe de indicadores e metas formalizados, pois foi lançado no final de 2024 e encontra-se em fase inicial de estruturação. Contudo, já existe um arcabouço preliminar de monitoramento alinhado à PNDR, prevendo avaliações bienais sincronizadas ao ciclo do PPA, o que implica a definição de metas para 2025–2026 a serem revisadas ao final do biênio. Embora ainda não explicitadas publicamente, as metas deverão refletir os eixos estratégicos do programa e seus impactos esperados nos territórios.

Entre os indicadores potenciais, destacam-se medidas socioeconômicas (IDHM, renda, PIB municipal), indicadores de dinamismo econômico regional, índices de retenção populacional, e métricas de acesso a serviços urbanos e sociais (saúde especializada, educação técnica/superior, redução do tempo de deslocamento até serviços públicos). Painéis específicos por região-polo também deverão acompanhar evolução de emprego, renda, educação (Ideb), saúde, saneamento e conectividade, comparados à linha de base de 2023. O SNIDR deverá incorporar esses indicadores ao monitoramento oficial da PNDR.

Apesar desse desenho, ainda há ausência de metas numéricas claras nos documentos disponíveis, evidenciando a necessidade de maior detalhamento exante. A avaliação preliminar recomenda que o MIDR explice objetivos quantificados por território, de modo a viabilizar acompanhamento sistemático e garantir coerência entre planejamento, execução e avaliação.

No campo da governança, como citando anteriormente, o Programa articula diferentes níveis federativos. No plano nacional, apoia-se na estrutura da PNDR, tendo como eixo o Comitê Executivo coordenado pelo MIDR, que reúne 31 órgãos federais — ministérios setoriais e superintendências regionais — para alinhar prioridades, investimentos e monitoramento. O MIDR, por meio da SDR e com apoio técnico do NIR, exerce coordenação estratégica, articulação interministerial e acompanhamento contínuo das regiões do programa.

Nos níveis regional e local, a execução é descentralizada via Consórcios Públicos Intermunicipais, que deverão reunir cada município-polo e seus municípios vinculados para planejar, pactuar e implementar ações e serviços compartilhados, com participação social prevista em conselhos consultivos regionais. Embora esse

arranjo fortaleça a lógica de gestão cooperativa da PNDR, permanece a incerteza sobre o grau de formalização e capacidade técnica dos consórcios locais, configurando risco institucional. Por isso, recomenda-se explicitar papéis e responsabilidades e priorizar o fortalecimento de capacidades subnacionais desde o início da implementação.

No campo orçamentário, a viabilidade orçamentária inicial do tem sido limitada pela ausência, até 2024, de uma ação específica no PPA, o que levou o MIDR a operar de forma transversal, utilizando recursos dispersos em diferentes programas federais. Essa estratégia permitiu dar início ao programa, mas reduziu a transparência e dificultou o monitoramento financeiro, já que os investimentos ficaram diluídos em ações amplas. A expectativa é que, a partir de 2025, a revisão da PNDR permita institucionalizar uma ação orçamentária própria ou viabilizar dotações suplementares.

As fontes previstas incluem o OGU via ministérios setoriais, fundos constitucionais de financiamento (FNE, FNO, FCO), fundos de desenvolvimento regional (FDNE, FDA, FDCO) e emendas parlamentares, compondo uma base financeira potencialmente robusta, embora sem estimativa consolidada de custo global. Persistem riscos, especialmente a baixa capacidade de execução da SDR e o acúmulo histórico de Restos a Pagar. Assim, embora a viabilidade no curto prazo seja moderadamente favorável, a consolidação e expansão do programa dependerão da criação de identificadores orçamentários claros, maior integração com o PAC e eventual estabelecimento de um fundo dedicado para garantir recursos estáveis e monitoráveis.

5.1.1.3. Riscos e pressupostos de implantação

O Programa Cidades Intermediadoras enfrenta riscos que podem comprometer sua efetividade, especialmente no que diz respeito à coordenação federativa, execução orçamentária e capacidade institucional local. Há risco de desalinhamento entre múltiplos atores — ministérios, estados, municípios e consórcios — o que exige forte liderança do MIDR e respaldo político do governo federal. No campo financeiro, a dependência de recursos dispersos eleva a probabilidade de atrasos e subfinanciamento, demandando mecanismos de monitoramento orçamentário e priorização de entregas rápidas.

Outro risco central é a fragilidade administrativa dos municípios-polo e consórcios, cuja capacidade limitada pode dificultar a gestão de projetos complexos; a mitigação passa por assistência técnica federal e fortalecimento institucional. Também há risco de descontinuidade das prioridades setoriais, caso ministérios deixem de alinhar suas agendas ao programa — o que reforça a necessidade de institucionalização normativa. Por fim, existe o risco de que os investimentos não gerem impactos sustentáveis, mitigado por seleção rigorosa de projetos e atração do setor privado por meio de incentivos adequados.

Outros riscos incluem a pressão distributiva para expansão precoce e os entraves legais/burocráticos. A recomendação crucial é desenvolver uma matriz de riscos formal com planos de contingência, integrando-a à gestão do programa. A esse

respeito, tem-se o quadro a seguir (Quadro 04), o qual, de modo hipotético, ilustra a avaliação de riscos, não constando de documentos oficiais, mas derivado da presente análise *ex-ante*.

Quadro 4 – Cidades Intermediadoras: Quadro Resumo sugestivo de Riscos e Medidas

Risco	Probabilidade	Impacto	Mitigação (ações sugeridas)
Falha de coordenação interministerial	Média	Alto	Reuniões bimestrais do Comitê PNDR; aval do Planalto; pactuação formal de metas interministeriais.
Atrasos na execução orçamentária	Alta	Alto	Monitoramento via SNIDR; destravar convênios com força-tarefa; priorizar ações de rápida execução.
Baixa capacidade dos consórcios locais	Média	Médio	Capacitação via ENAP/MIDR; contratação de assistências técnicas; apoio de estados e Sudene/Sudam.
Descontinuidade política (governo futuro)	Baixa/Média	Alto	Institucionalizar em lei e PPA; demonstrar resultados cedo para ganhar apoio popular e parlamentar.
Impacto econômico aquém do esperado	Média	Médio	Análise prévia de viabilidade dos projetos; incentivos fiscais e PPPs para atrair empresas; ajustar estratégias conforme monitoramento.
Pressões por expansão precipitada	Média	Médio	Comunicar critérios; fasear expansão somente após avaliação da fase 1; envolver demandantes em fóruns de planejamento para fase 2.
Entraves legais/burocráticos	Média	Baixo	Simplificar convênios via modelos; diálogo com órgãos de controle; monitorar conformidade legal continuamente.

Fonte: Elaboração própria.

5.1.2. Plano Sub-Regional de Desenvolvimento do Semiárido

O **Plano Sub-Regional de Desenvolvimento do Semiárido** é um dos principais instrumentos territoriais da PNDR para reduzir desigualdades intrarregionais no

Nordeste, atuando sobre o território mais vulnerável em termos climáticos, socioeconômicos e institucionais. Ele traduz o reconhecimento legal da LC nº 125/2007 e do Decreto nº 11.962/2024, que atribuem ao Semiárido prioridade em resiliência climática, inclusão produtiva e serviços públicos essenciais.

Inserido na cadeia de valor da política regional, o plano mobiliza dados socioambientais (advindos do Instituto Nacional do Semiárido – INSA, Agência Nacional de Águas – ANA, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE), orçamento da SDR, recursos do FNE e capacidades estaduais/lokais para produzir diagnósticos, carteiras e governança territorial, visando impactos como redução da pobreza rural, aumento da produtividade e diminuição de desigualdades no PRDNE.

A elaboração do plano, conduzida em 2023–2024 por MIDR/SDR, SUDENE e INSA, seguiu metodologias consolidadas da PNDR, combinando **diagnósticos multiescalares** (vulnerabilidade hídrica, padrões de urbanização, serviços públicos, complexidade produtiva), **tipologias territoriais** (identificação de centros intermediários, áreas isoladas e zonas de expansão produtiva) e abordagens de **adaptação climática** (gestão de recursos hídricos, irrigação sustentável, tecnologias sociais). Essa base técnica permite diferenciar territórios e orientar políticas e investimentos com aderência ao contexto semiárido.

O Plano estrutura-se em **cinco eixos integrados**, a saber:

- (i) segurança hídrica e resiliência climática, com expansão de abastecimento, adutoras e tecnologias de água;
- (ii) fortalecimento produtivo com inclusão econômica, apoiando agricultura irrigada, agroindústria familiar e cadeias como leite, caprinos e mel;
- (iii) infraestrutura territorial e logística, com estradas vicinais, centros de distribuição e conexão entre cidades-polo;
- (iv) educação técnica, saúde e serviços públicos, ampliando EPT, IFs e serviços regionalizados; e
- (v) capacidades governativas, envolvendo consórcios, sistemas de informação e formação de gestores.

Os eixos articulam medidas de curto prazo com transformações estruturais orientadas à convivência com o Semiárido.

O Plano opera como camada infraregional do PRDNE, conferindo granularidade territorial para que entregas do PPA sejam compatibilizadas com as necessidades locais. A articulação ocorre por meio da **Agenda Transversal Territorial-Semiárido**, da regionalização das entregas do PRDNE e do uso do FNE como vetor financeiro do plano.

Os programas do PPA mais diretamente conectados incluem Segurança Hídrica, Agricultura Familiar, Educação Profissional e Tecnológica, Serviços de Saúde, Infraestrutura Urbana e Rotas de Integração Nacional. Assim, o Plano transforma o PPA e o PRDNE em diretrizes operacionais aplicáveis às realidades específicas do Semiárido.

O ciclo de 2024 concentrou-se na consolidação de entregas organizacionais fundamentais: diagnóstico socioeconômico e climático integrado; mapa de vulnerabilidade e risco hídrico; carteira preliminar de projetos estruturantes, com destaque para adutoras, sistemas integrados de abastecimento e logística produtiva; integração de cidades intermediadoras do Semiárido; e alinhamento do plano às entregas do PPA (água, saneamento, EPT, saúde regional e apoio produtivo). Essas entregas constituem a infraestrutura institucional necessária para viabilizar investimentos federais no período 2025–2027.

O próximo ciclo deverá consolidar a fase de implementação física, iniciando projetos estruturantes em abastecimento de água, infraestrutura produtiva e logística, ampliando polos de irrigação sustentável e fortalecendo consórcios públicos como arranjo de governança territorial.

O uso intensivo do FNE Semiárido deve financiar iniciativas alinhadas ao plano, enquanto a articulação com cidades intermediárias ampliará a oferta de serviços públicos essenciais em áreas rurais isoladas. O horizonte 2025–2027 é de transição do planejamento para entregas concretas com impacto socioeconômico direto.

Assim, o Plano Sub-Regional do Semiárido consolida-se como peça-chave da PNDR ao articular resiliência climática, inclusão produtiva e fortalecimento institucional em um dos territórios mais críticos do país. A etapa de 2024 estruturou as bases técnicas e federativas para a implementação, preparando o caminho para investimentos alinhados a prioridades territoriais.

Como elo entre PRDNE, FNE e PPA, o Plano cria um arcabouço robusto para orientar políticas e reduzir desigualdades intrarregionais de maneira sustentável e territorialmente coerente.

5.1.3. Plano Sub-Regional Marajó-Baílique

O Plano Sub-Regional Marajó–Baílique constitui resposta direta a um dos desafios mais complexos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional: induzir desenvolvimento inclusivo e sustentável em territórios amazônicos de extrema vulnerabilidade socioambiental, institucional e logística.

A sub-região caracteriza-se por isolamento geográfico severo, forte dependência de transporte fluvial, baixa densidade de serviços públicos essenciais, economias locais frágeis e altamente dependentes de atividades extrativistas, além de marcada vulnerabilidade ambiental decorrente de salinização, erosão costeira, eventos extremos e déficits profundos de saneamento e infraestrutura social.

Nesse contexto, o Plano atua como instrumento complementar ao PRDA, oferecendo granularidade territorial fina para orientar intervenções setoriais adaptadas às restrições do Marajó e do Baílique. Sua cadeia de valor abrange desde insumos derivados do PRDA, diagnósticos socioambientais e articulação federativa, passando pela elaboração e pactuação com entes locais, até a geração de produtos como diagnósticos, tipologias e carteira de projetos, que se traduzem

em resultados intermediários voltados à melhoria da acessibilidade fluvial, ampliação da oferta de serviços básicos, fortalecimento de atividades produtivas sustentáveis e maior resiliência climática, convergindo para impactos estruturais de redução de desigualdades intrarregionais e aumento da segurança socioambiental.

A elaboração do Plano baseou-se em insumos produzidos pela SDR e SUDAM entre 2023 e 2024 e estruturou-se em quatro pilares metodológicos:

O primeiro consistiu em um diagnóstico socioeconômico e ambiental detalhado, incorporando análises demográficas, mapas de vulnerabilidade climática, custos logísticos fluviais e avaliação das cadeias extrativistas locais.

O segundo pilar envolveu a identificação de cidades e comunidades-polo, reconhecendo pontos essenciais para a prestação de serviços públicos e rotas fluviais críticas.

O terceiro pilar tratou do mapeamento aprofundado dos déficits de políticas públicas, destacando lacunas nos serviços de saneamento, energia, conectividade, saúde, educação e abastecimento alimentar.

Por fim, o quarto pilar concentrou-se na construção participativa da carteira de projetos, por meio de oficinas envolvendo governos locais, sociedade civil e instituições de pesquisa, resultando na priorização de soluções adaptadas ao contexto amazônico, como infraestrutura modular, sistemas de água descentralizados e apoio produtivo comunitário.

A estratégia territorial do Plano organiza-se em cinco eixos estruturantes:

- **Eixo 1 – Mobilidade e Acessibilidade Fluvial:** busca modernizar rotas, terminais e sistemas de transporte de passageiros e cargas.
- **Eixo 2 – Serviços Públicos Essenciais:** abrange módulos de saúde fluvial, escolas ribeirinhas integradas à educação profissional e ações de segurança alimentar.
- **Eixo 3 – Infraestrutura Social e Urbana Sensível ao Território:** envolve soluções descentralizadas de água e saneamento, energia renovável e habitação adaptada ao ambiente amazônico.
- **Eixo 4 – Desenvolvimento Produtivo Sustentável:** foca o fortalecimento de cadeias de pesca, extrativismo e economia ribeirinha.
- **Eixo 5 – Governança Territorial:** prioriza consórcios municipais, sistemas de informação e planejamento integrado entre União, Estado do Pará e municípios do arquipélago.

A articulação do Plano com o PRDA e com o PPA 2024–2027 reforça sua função como camada operacional da estratégia amazônica. Ao traduzir programas nacionais para o recorte sub-regional, o Plano permite territorializar ações previstas nos eixos de desenvolvimento social, infraestrutura urbana e econômica, ciência e tecnologia e sustentabilidade.

Em 2024, serviu como referência para leitura territorial das entregas do PPA no âmbito do PRDA, contribuindo para maior alinhamento entre prioridades setoriais e vulnerabilidades do Marajó.

As entregas produzidas em 2024 consolidaram a base técnica necessária para o ciclo seguinte. Foram elaborados diagnósticos territoriais completos, mapas de serviços críticos, carteira preliminar de projetos e proposta de governança intermunicipal, além do alinhamento do Plano às entregas do PPA 2024. Esses *outputs* constituem insumos fundamentais para a viabilização dos investimentos federais previstos para 2025–2027, especialmente no âmbito da ação 00SX da SDR e de recursos da SUDAM.

Para o próximo ciclo, as perspectivas incluem o início da implementação dos projetos estruturantes, com destaque para obras hidroviárias, ampliação de serviços de saúde e educação ribeirinha, fortalecimento das cadeias extrativistas sustentáveis e atração de cooperação internacional voltada à adaptação climática.

Em síntese, o Plano Sub-Regional Marajó–Bailique representa avanço decisivo na territorialização da PNDR, ao traduzir vulnerabilidades críticas em oportunidades de intervenção integrada. A fase de 2024 consolidou bases técnicas e institucionais sólidas; a fase 2025–2027 será determinante para transformar diagnósticos em entregas concretas, capazes de reduzir desigualdades históricas e fortalecer a resiliência socioambiental do Marajó e do Bailique.

5.1.4. Programa Rotas de Integração Nacional

O **Programa Rotas de Integração Nacional** constitui uma das iniciativas mais maduras e contínuas da PNDR, operando como estratégia territorial de inclusão produtiva voltada a dinamizar economias sub-regionais, fortalecer cadeias produtivas de base territorial e reduzir desigualdades intra e inter-regionais.

Ancorado no MIDR, o Programa busca ampliar agregação de valor, promover inovação social e produtiva, estruturar redes colaborativas e fortalecer a governança local, articulando governo, setor produtivo, instituições de pesquisa e sociedade civil.

Na sua cadeia de valor, as Rotas mobilizam insumos como recursos orçamentários da ação 214S, diagnósticos produtivos e capacidades institucionais locais; executam processos de mobilização de atores, formação de polos e pontuação com bancos e ministérios; geram produtos como polos estruturados, capacitações, assistência técnica e planos produtivos; e alcançam resultados como aumento de produtividade, integração regional e formalização das cadeias, convergindo para impactos estruturais de dinamização econômica e maior equidade territorial.

A estrutura territorial das Rotas, segundo o NIR (2025), abrange 12 rotas nacionais, 64 polos e cerca de 800 municípios, com forte concentração no Nordeste. O Programa atua sobre cadeias produtivas diversas — açaí, cacau, leite, mel, pescado, avicultura caipira, fruticultura, TIC, economia circular, entre outras —,

apoio à organização social, assistência técnica, inovação, logística, regulação e inserção mercadológica.

Essa distribuição amplia o alcance territorial e a capacidade de atuação sobre diferentes vocações regionais, consolidando o Programa como instrumento de diversificação produtiva e fortalecimento de economias locais.

O período de 2023–2024 foi determinante para a consolidação do Modelo Lógico das Rotas, elaborado pelo NIR em parceria com instituições como SUDAM, SUDECO, SUDENE, SUFRAMA, EMBRAPA, BNB, BASA e universidades. A metodologia estruturou um diagnóstico dos problemas centrais — sobretudo a fragilidade da governança das cadeias produtivas —, gerando uma árvore de problemas e objetivos e identificando 21 resultados esperados e 12 impactos de longo prazo. O modelo organizou insumos, atividades e produtos, elevando o padrão metodológico do Programa e alinhando-o às práticas contemporâneas de gestão orientada a resultados, fortalecendo sua capacidade de planejamento e coordenação territorial.

Em 2024, o Programa avançou no plano organizacional com três entregas-chave: o Manual de Procedimentos para Reconhecimento e Instauração de Polos, que padroniza critérios, fluxos e documentos; o Modelo de Acompanhamento e Monitoramento, que estabelece processos, KPIs e rotinas de supervisão dos polos; e o mapeamento e formalização das rotinas internas, ampliando coerência e agilidade na gestão. Esses produtos constituem a base processual necessária para qualificar a execução e garantir que a estratégia mantenha ritmo consistente de entrega no ciclo seguinte.

A sustentação financeira do Programa ocorre por meio da ação orçamentária 214S – Estruturação e Dinamização de Atividades Produtivas. Em 2024, com dotação aproximada de R\$ 8,5 milhões, a 214S financiou capacitações, diagnósticos, estruturação de novos polos e apoio à governança de polos já existentes.

Embora o volume financeiro seja modesto em comparação a outras ações federais, seu impacto territorial é significativo, pois a estratégia é intensiva em conhecimento, articulação e fortalecimento institucional, e não depende de grandes obras.

A articulação das Rotas com os PRDs e com o PPA 2024–2027 reforça a transversalidade do Programa. No PRDCO, destacam-se as Rotas do Leite, Economia Circular, TIC e Fruticultura; no PRDNE, a presença majoritária dos polos impulsiona Rotas como Mel, Cordeiro, Avicultura Caipira e Biodiversidade; no PRDA, as Rotas do Açaí, Biodiversidade e Cacau conectam-se diretamente à agenda de bioeconomia amazônica.

No PPA, o Programa dialoga com iniciativas de desenvolvimento produtivo, inclusão econômica, sustentabilidade, C&T e educação profissional, qualificando a capacidade dos territórios de absorver investimentos federais.

Para 2025–2027, o Modelo Lógico aponta resultados intermediários esperados como fortalecimento da governança territorial, maior integração regional das cadeias, aumento de valor agregado, melhora da coordenação com bancos e ministérios, formalização e aumento da renda dos produtores e consolidação de

carteiras de projetos monitoráveis. Assim, espera-se que a maturação dos polos amplie a aderência territorial do Programa e sua efetividade como instrumento da PNDR.

Em conclusão, o Programa Rotas de Integração Nacional consolidou-se como um dos instrumentos mais estruturados da PNDR, combinando base produtiva local, governança multiescalar e articulação federativa com orientação clara a resultados.

Os avanços organizacionais de 2024 — especialmente o Modelo Lógico e a padronização de processos — criaram as condições necessárias para um salto qualitativo no ciclo 2025–2027, aumentando a efetividade das ações produtivas e reforçando o papel das Rotas como eixo estratégico de desenvolvimento territorial no país.

5.1.5. Programa Faixa de Fronteira

O **Programa Faixa de Fronteira**, coordenado pelo MIDR/SDR, constitui um dos instrumentos territoriais mais estruturantes da PNDR, atuando sobre um território caracterizado por 588 municípios distribuídos em 11 estados e três macrorregiões, marcado por baixa densidade demográfica, vulnerabilidade socioeconômica elevada, descontinuidade logística, dependência de centros estrangeiros e fragilidades institucionais.

O Decreto nº 11.962/2024 reforçou a centralidade dessa região ao estabelecer como missão da PNDR o fortalecimento das capacidades estatais em áreas vulneráveis e a promoção de integração transfronteiriça voltada ao dinamismo sub-regional.

Na cadeia de valor da política regional, o Programa dispõe de insumos como recursos da ação 7W59, diagnósticos territoriais e cooperação federativa; executa processos de elaboração de planos sub-regionais, pactuações com estados e municípios, formação de consórcios e identificação de cadeias produtivas e rotas logísticas; produz entregas como estudos técnicos, mapas territoriais, definição de polos logísticos e carteiras de projetos; e alcança resultados como fortalecimento institucional e melhoria das conexões econômicas, visando impactos de redução das desigualdades internas da Faixa e integração competitiva no MERCOSUL e na Amazônia Sul-Oeste.

A estrutura territorial do Programa tem como diretrizes o fortalecimento institucional e da governança local, a integração logística e produtiva e a expansão de serviços públicos essenciais em territórios de baixa densidade.

A atuação do MIDR prioriza sub-regiões com maior potencial articulador — como o Arco Central do Centro-Oeste, o Arco Sul-Fronteira e corredores amazônicos voltados à integração com Bolívia, Peru e Colômbia —, buscando simultaneamente ampliar capacidades municipais, estruturar rotas produtivas e mapear déficits históricos em saúde, educação, mobilidade e segurança hídrica. Essas diretrizes

oferecem coerência territorial e ampliam a capacidade de resposta governamental em áreas geograficamente complexas.

A conexão orçamentária do Programa se dá principalmente pela ação 7W59 – Projeto Sul-Fronteira, que, em 2024, contou com aproximadamente R\$ 11 milhões, destinados majoritariamente a estudos, diagnósticos e atividades preparatórias. A execução parcial decorre da natureza estratégica da ação, cujo ciclo de maturação exige pactuação federativa, coleta de dados, oficinas técnicas e elaboração de planos.

Ainda assim, em 2024 a ação permitiu consolidar diagnósticos do Arco Sul-Fronteira, estruturar reuniões entre União, estados e municípios, integrar bases geoespaciais e produzir estudos de conectividade logística e serviços públicos, estabelecendo as bases técnicas e institucionais para o avanço da etapa seguinte.

As entregas de 2024 — embora não correspondam a obras físicas — consolidaram um conjunto robusto de produtos organizacionais fundamentais para o avanço do Programa. Entre elas destacam-se: diagnóstico territorial atualizado; mapeamento de corredores logísticos articulados ao Programa Cidades Intermediadoras; identificação de cadeias produtivas transfronteiriças; levantamento institucional de consórcios públicos; e uma carteira preliminar de projetos estruturantes distribuída por sub-regiões.

Esses *outputs* estruturam a base técnica necessária para que investimentos futuros possam ser executados via OGU, emendas parlamentares, fundos constitucionais e cooperação internacional.

O Programa Faixa de Fronteira encontra forte aderência aos PRDs e ao PPA 2024–2027. No PRDCO, articula-se ao Arco Central, conectando logística, agroindústria e integração econômica com o MERCOSUL; no PRDNE, dialoga com a fronteira oeste do Nordeste, apoiando serviços públicos e cadeias produtivas em municípios de baixa densidade; no PRDA, cobre a Faixa Amazônica, abordando desafios de mobilidade fluvial, serviços essenciais e integração com países vizinhos.

No PPA, o Programa se conecta aos eixos de Infraestrutura Econômica e Urbana, Desenvolvimento Produtivo, Capacidades Governativas e Desenvolvimento Social, qualificando entregas relacionadas à logística, serviços públicos, dinamização produtiva e fortalecimento municipal.

Para o ciclo 2025–2027, as perspectivas incluem a transição do diagnóstico para a implementação, com lançamento do Plano Sub-Regional da Faixa de Fronteira, priorização de projetos estruturantes, integração com fundos constitucionais e planos estaduais e fortalecimento da governança local via consórcios.

A ampliação da execução da ação 7W59 e o uso complementar da 00SX serão determinantes para viabilizar investimentos físicos e fortalecer municípios-polo, consolidando a escala operacional do Programa.

Em síntese, o Programa Faixa de Fronteira evoluiu em 2024 como agenda estratégica de integração territorial, reforçando o papel da PNDR em regiões de alta vulnerabilidade socioeconômica e reduzida capacidade institucional. Apesar do caráter preparatório do ciclo, as entregas realizadas consolidaram fundamentos

técnicos, diagnósticos e arranjos federativos essenciais para a fase de investimentos prevista para 2025–2027.

O Programa reafirma seu papel como instrumento territorial, integrado e federativo, conectando a política regional aos desafios contemporâneos de segurança socioeconômica, integração produtiva e desenvolvimento nas áreas fronteiriças do país.

5.2. FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO (FNE/FNO/FCO)

5.2.1. *Contextualização histórica e propósitos*

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco no enfrentamento das disparidades socioeconômicas entre as macrorregiões brasileiras, uma vez que o artigo 3º estabeleceu o combate às desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República; ademais, ao vincular, no art. 159 (inciso I, alínea c), parcela fixa da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aos fundos de desenvolvimento regional, tais instrumentos foram fortalecidos e consagrados enquanto meios mais robustos de execução das políticas regionais.

Assim, este dispositivo constitucional não apenas reconheceu a persistência de desigualdades históricas, mas também instituiu um mecanismo financeiro permanente para mitigá-las, subordinando-o a critérios de repartição claramente definidos e blindados a contingenciamentos fiscais de curto prazo.

Foi nesse contexto que a Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989, instituiu três fundos distintos: o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), firmando-se enquanto instrumento de regulamentação ao detalhar a formação, a administração e o escopo de atuação dos Fundos Constitucionais concebidos com vistas a traduzir o mandamento constitucional em operações de crédito capazes de dinamizar atividades produtivas, ampliar a oferta de empregos de qualidade e fortalecer cadeias locais de valor.

Ao articular princípios de equidade regional com diretrizes operacionais específicas, a lei inaugurou um modelo de política pública que tenta combinar estabilidade de fonte de recursos e governança multiescalar, buscando trazer novas bases para uma nova arquitetura de desenvolvimento territorial no Brasil.

Embora dotados de identidade territorial própria, os fundos compartilham objetivos comuns, como a ampliação da capacidade produtiva interna, a melhoria dos indicadores de bem-estar e a integração competitiva dessas regiões à economia nacional e global. A operacionalização dos recursos foi confiada a bancos federais com alguma experiência regional, tais como: Banco da Amazônia, Banco do Nordeste do Brasil e Banco do Brasil.

Esse arranjo institucional reforçou a ideia de que a política de crédito de desenvolvimento não poderia ser híbrida ou genérica, mas sim moldada pelas condições geográficas, demográficas e econômicas de cada território, com ênfase nos potenciais endógenos e na mitigação de passivos históricos.

A fonte principal de financiamento dos Fundos foi fixada em 3% da arrecadação líquida conjunta de IR e IPI, fracionados em 1,8% para o FNE, 0,6% para o FNO e 0,6% para o FCO, conforme art. 6º da Lei 7.827. Essa vinculação constitucionalmente protegida garante previsibilidade e um caráter anticíclico, visto que a arrecadação de tributos federais tende a se estabilizar ou crescer no longo prazo, ainda que sofra variações conjunturais.

Além da fonte primária, integram as receitas dos Fundos os retornos dos financiamentos, as receitas financeiras decorrentes das aplicações temporárias e as doações de terceiros, compondo um círculo virtuoso de reaplicação de recursos. A combinação de aportes constitucionais periódicos e retornos de capital assegura fluxo estável, permite o planejamento plurianual e facilita a expansão de linhas de crédito de maior prazo, características essenciais para investimentos em infraestrutura e inovação tecnológica.

A governança dos Fundos foi desenhada em múltiplos níveis para promover participação federativa e transparência: os Conselhos Deliberativos regionais, compostos por representantes das Superintendências de Desenvolvimento (SUDAM, SUDENE e SUDECO), do Ministério responsável pela política regional, dos bancos operadores e de outros órgãos públicos, formulam diretrizes anuais, definem prioridades setoriais e supervisionam a execução física e financeira. Essa instância colegiada viabiliza diálogo permanente entre interesses nacionais e regionais, assegurando que os Fundos respondam simultaneamente às metas macroeconômicas do governo federal e às demandas específicas de cada território.

No plano operacional, porém, a tomada de decisão sobre risco de crédito, preços, garantias e acompanhamento de projetos preservam a lógica de gestão bancária de carteira e mitigação de inadimplência, sem perder de vista a função pública do instrumento.

A trajetória dos Fundos evidencia que a redução de desigualdades regionais não é tarefa de curtíssimo prazo, mas processo contínuo que exige financiamento estável, governança responsável e avaliação rigorosa de resultados. À medida que novas pressões, como a digitalização da economia e a emergência climática, reconfiguram padrões de competitividade, a legislação referente aos Fundos vem incorporando dimensões antes periféricas, a exemplo do financiamento à conectividade digital em áreas rurais e da inclusão de metas de neutralidade de carbono em projetos de infraestrutura.

O compromisso de longo prazo, assumido em 1989 ao transformar parcela dos tributos federais em estímulo direto ao desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, demonstra que o federalismo fiscal brasileiro é capaz de instituir mecanismos solidários que transcendam ciclos eleitorais e agendas governamentais contingentes. A despeito das inovações e alterações introduzidas pelos fundos constitucionais, a análise do impacto dos fundos, apresentada na

seção seguinte, mostra que os seus efeitos, no melhor dos casos, são bastante limitados na economia real.

5.2.2. Monitoramento dos Fundos Constitucionais – 2024

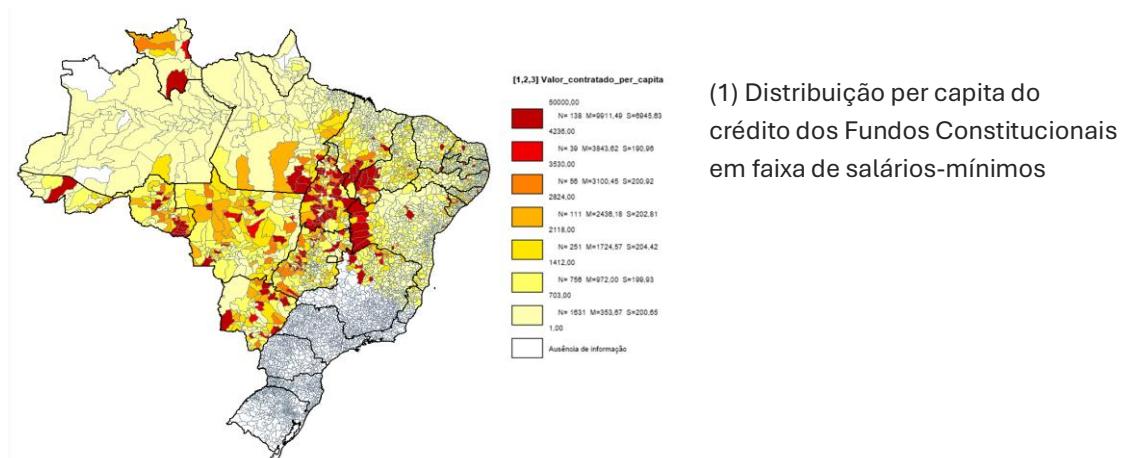
Para fins de monitoramento, serão realizadas análises descritivas dos fundos, de modo que apresentaremos, inicialmente, a distribuição espacial do crédito público no Brasil com ênfase nos recursos do BNDES e dos Fundos Constitucionais de Financiamento para o ano de 2024; na sequência, serão analisadas a programação e a aplicação dos FCs de cada macrorregião, detalhando os recortes setoriais, as tipologias, o porte, dentre outras análises relevantes.

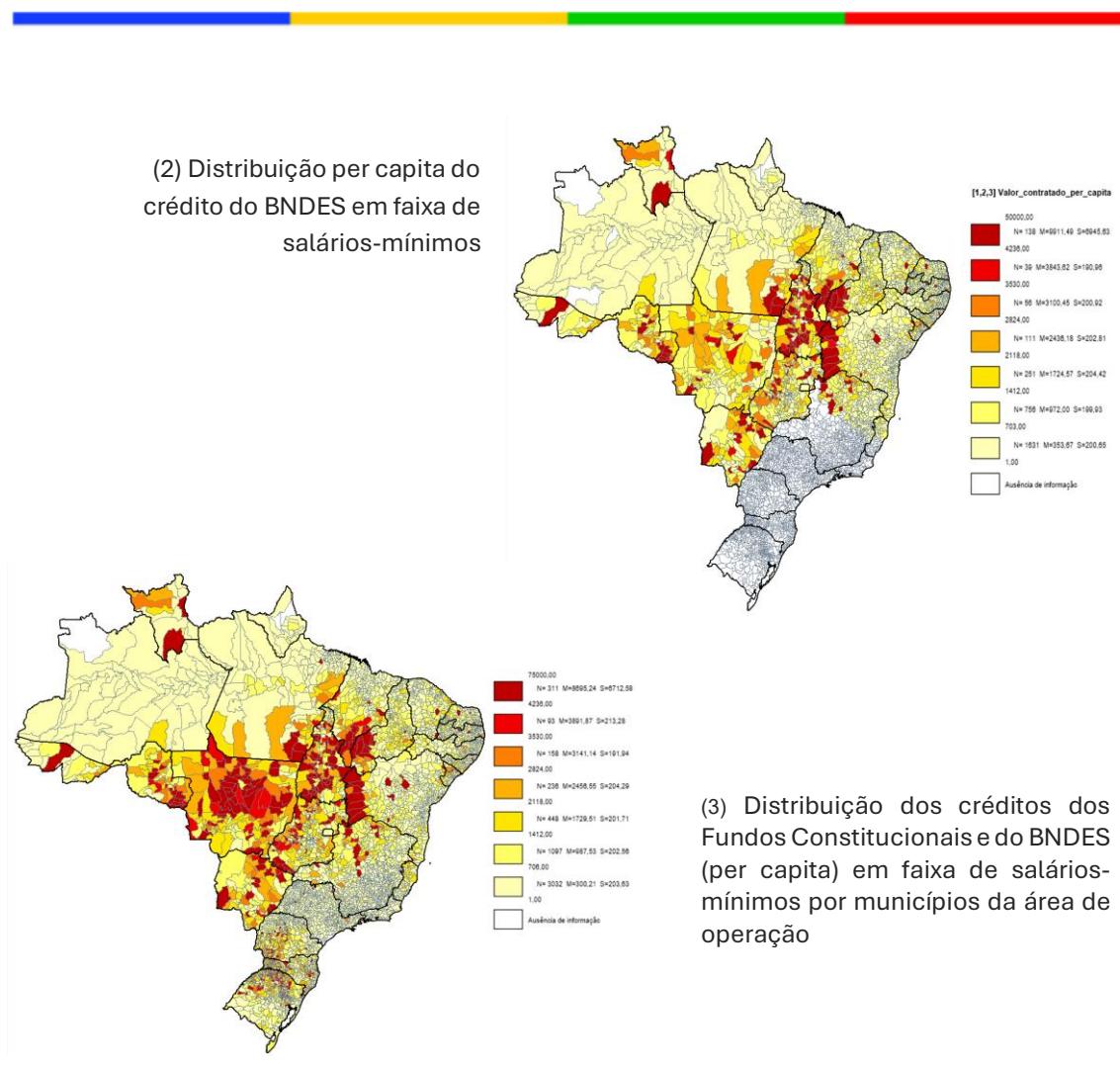
5.2.2.1. Previsões e distribuição espacial do crédito público no Brasil com ênfase nos recursos do BNDES e dos FCs para o ano de 2024

A análise da distribuição per capita do crédito público, em especial dos Fundos Constitucionais de Financiamento e do BNDES, constitui um instrumento estratégico para compreender a efetividade das políticas de desenvolvimento regional no Brasil. Ao relacionar o volume de recursos contratados com a população residente em cada município, esse indicador permite avaliar não apenas a intensidade da alocação territorial do crédito, mas também o grau de equidade na difusão dos financiamentos.

A Figura 6 analisa a distribuição per capita do crédito dos Fundos Constitucionais de Financiamentos em sua área de atuação, a distribuição de créditos do BNDES per capita em faixa de salários-mínimos por municípios da área de operação e o conjunto destas duas formas de financiamento.

Figura 6 – Distribuição per capita dos créditos dos Fundos Constitucionais e do BNDES, por faixas de salário-mínimo (2024)





Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Nota: Até ½ SM, Mais de ½ a 1 SM, Mais de 1 a 1,5 SM, Mais de 1,5 a 2 SM, Mais de 2 a 2,5 SM, Mais de 2,5 a 3 SM, Mais de 3 SM.

Os dados indicam forte heterogeneidade na distribuição per capita dos recursos dos Fundos Constitucionais, com ampla predominância de municípios que recebem valores baixos — até um salário-mínimo per capita — formando um cinturão de baixa captação em quase todo o território nacional. Em contraste, surgem manchas pontuais de alta concentração, especialmente no Nordeste setentrional, no Centro-Oeste e em partes da Amazônia, onde poucos municípios concentram volumes expressivos de crédito. Nessas áreas, os valores superam três salários-mínimos per capita, refletindo grandes operações financeiras e forte concentração setorial, principalmente em polos do agronegócio como Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e na região do Matopiba.

Esse padrão espacial revela que a alocação dos recursos não acompanha a distribuição populacional, mas sim a localização de empreendimentos de maior escala e intensidade de capital, gerando forte assimetria per capita. Municípios interioranos do Nordeste, Goiás, Mato Grosso, Pará e Rondônia concentram as maiores médias, enquanto amplas áreas do Norte e do Nordeste permanecem com valores reduzidos e pouca variabilidade.

Essa desigualdade evidencia subaproveitamento do potencial dos Fundos Constitucionais e reforça a necessidade de estratégias que ampliem o alcance territorial e estimulem economias locais de menor porte, em consonância com os objetivos de equidade e desconcentração da política regional.

No caso do BNDES, a distribuição per capita dos créditos mostra um padrão ainda mais concentrado: a maioria dos municípios recebe valores muito baixos, até meio salário-mínimo per capita, e apenas um número reduzido apresenta valores elevados, formando corredores de alta captação no Centro-Oeste, especialmente no leste do Mato Grosso. Esses valores mais altos, maiores que três salários-mínimos, refletem operações pontuais associadas a grandes empreendimentos agroindustriais ou de infraestrutura.

A dispersão de municípios com alta captação no Sul, Sudeste e Nordeste é bem mais rarefeita, indicando que a atuação do banco é altamente seletiva e focada em localidades com maior capacidade de absorção de investimentos. Essa lógica de atuação reforça a concentração regional, ao direcionar recursos a espaços já dotados de estrutura produtiva e institucional, ao passo que vastas áreas permanecem excluídas das oportunidades de financiamento.

O padrão observado contrasta, portanto, com a função esperada de indução ampla e difusão capilar do desenvolvimento.

Quando considerados em conjunto, os créditos dos Fundos Constitucionais e do BNDES revelam um mapa ainda mais concentrado: corredores de alta captação se formam entre o Centro-Oeste, o Nordeste setentrional e o norte de Minas Gerais, com aglomerados expressivos no leste de Mato Grosso, oeste da Bahia, centro e norte de Goiás, além de pontos no Maranhão, Tocantins e Pará. Nessas regiões, os valores per capita superam três salários-mínimos, enquanto o restante do território — especialmente no Sul, Sudeste e partes da Amazônia e do Nordeste — permanece em faixas inferiores.

A sobreposição das duas fontes de crédito não promove uma difusão homogênea, mas intensifica padrões preexistentes de concentração em polos agroindustriais e regiões integradas às cadeias produtivas. Embora os Fundos Constitucionais atinjam maior número de municípios, a presença do BNDES amplifica os volumes nos mesmos territórios, aprofundando as diferenças regionais de acesso ao crédito. Esse padrão revela uma complementaridade seletiva e concentrada, que favorece localidades com infraestrutura consolidada e capacidade institucional, ao passo que a maioria dos municípios permanece marginalizada.

5.2.2.2. Análise comparativa dos Fundos Constitucionais e do BNDES – 2023 e 2024

A comparação entre os anos (Tabela 08) revela um aumento significativo 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.

Tabela 8 - Estatística descritiva dos recursos dos Fundos Constitucionais e do BNDES nos anos de 2023 e 2024

Variável	média	mediana	desvio	mínimo	máximo	cv
Fundos_2023	12.382.701,4	758.665,6	46.964.191,5	0,0	948.983.988,1	3,8
Fundos_2024	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	680,6	5,6	3.344,0	0,0	151.993,1	4,9
Fundos_Per_capita_2024	1.240,8	637,7	2.533,6	0,0	42.447,7	2,0
BNDES_2023	11.014.358,9	960.888,3	93.025.467,3	0,0	4.830.456.406,2	8,4
BNDES_2024	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	546,2	68,2	1.787,9	0,0	68.574,2	3,3
BNDES_Per_capita_2024	766,4	208,7	1.825,4	0,0	69.874,8	2,4
Fundos+BNDES_2023	23.397.060,3	5.769.711,0	106.268.306,0	0,0	4.830.456.406,2	4,5
Fundos+BNDES_2024	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_capi ta_2023	1.226,8	450,3	4.080,2	0,0	164.775,4	3,3
Fundos+BNDES_Per_capi ta_2024	1.240,5	562,9	2.550,7	0,0	70.325,7	2,1

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Os Fundos Constitucionais tiveram a média praticamente dobrada de 2023 para 2024, enquanto a mediana aumentou de forma ainda mais acentuada, indicando um maior alcance dos recursos em termos territoriais. O mesmo padrão é observado 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 (2023) para R\$ 31,8 milhões (2024), e a mediana de R\$ 5,7 milhões para R\$ 9,3 milhões, com uma 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 07 apresenta a distribuição espacial dos recursos per capita dos Fundos Constitucionais de Financiamento para os municípios brasileiros nos anos de 2023 e 2024.

Nesse período, observou-se uma redistribuição significativa dos recursos per capita entre os municípios, com redução das extremidades da distribuição e expansão das faixas intermediárias. O número de municípios na faixa até meio salário-mínimo caiu de 1.903 para 1.643, enquanto aumentaram as faixas entre 1 e 2,5 salários-mínimos, indicando que parte dos municípios de menor captação passou a níveis intermediários.

Já nas categorias superiores, houve retração — de 36 para 30 municípios entre 2,5 e 3 salários-mínimos e de 149 para 138 acima de 3 salários-mínimos — acompanhada de menor dispersão interna. Assim, o período revela uma tendência de desconcentração e redução da polarização territorial, com maior equilíbrio na distribuição dos recursos entre os municípios.

Quando se observa os mapas do BNDES per capita entre 2023 e 2024, revela-se uma redistribuição moderada dos municípios pelas faixas de salários-mínimos, com leve deslocamento da base para níveis intermediários e redução das polarizações extremas. A faixa mais baixa, até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, diminuiu de 2.020 para 1.970 municípios, enquanto as faixas imediatamente superiores cresceram ou mantiveram estabilidade, indicando que parte dos municípios ascendeu levemente.

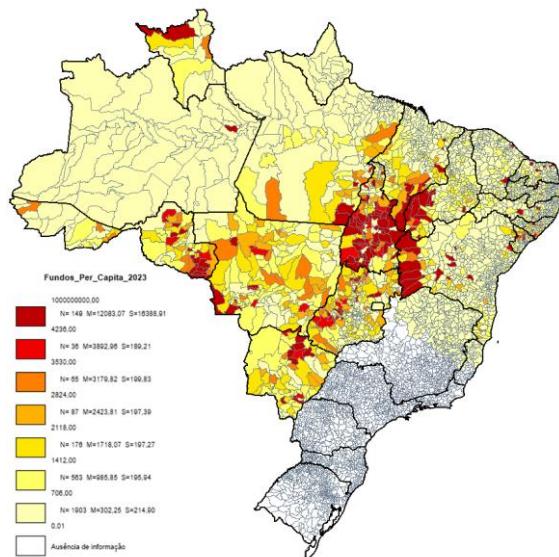
Nas faixas intermediárias, especialmente entre 1 e 1,5 salários-mínimos, houve aumento de municípios e menor dispersão, sugerindo maior homogeneidade, ao passo que, nas faixas mais altas (acima de 1,5 salários-mínimos), observou-se retração e queda nas médias e desvios, sinalizando perda de amplitude e menor desigualdade interna. Em síntese, o período evidencia uma redistribuição suave, com saída parcial da base mais baixa, estabilidade no centro e compressão no topo da distribuição, apontando para um cenário de **redução gradual da polarização territorial** na aplicação dos recursos per capita do BNDES.

No conjunto do crédito, a comparação da distribuição per capita dos Fundos Constitucionais, incluindo o BNDES, entre 2023 e 2024 revela um processo de **redistribuição e reequilíbrio** entre as faixas de salários-mínimos: o número de municípios na faixa mais baixa, até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo per capita, caiu de 1.872 para 1.624, sinalizando a saída de 248 municípios dessa condição, acompanhada por leve queda na média e maior dispersão interna; em contrapartida, a faixa de $\frac{1}{2}$ a 1 salário-mínimo praticamente dobrou, passando de 168 para 324 municípios, refletindo a ascensão de diversas localidades para patamares um pouco mais altos.

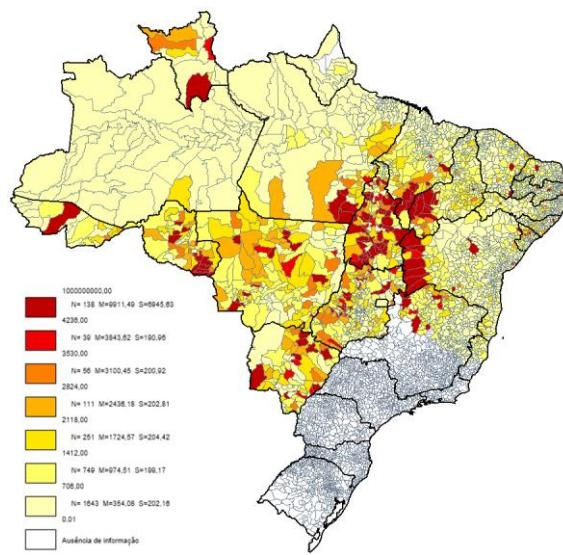
Nas faixas intermediárias, observou-se estabilidade nas médias e leve recomposição — com crescimento entre 1 e 1,5 salários-mínimos e retração moderada entre 1,5 e 2,5 — enquanto no topo da distribuição, acima de 3 salários-mínimos, houve aumento expressivo de 170 para 201 municípios, apesar da redução da média e da dispersão, **indicando maior número de municípios com alto valor per capita, mas com menor desigualdade interna**.

No conjunto, o período marca a **redução da base mais baixa, expansão das faixas intermediárias e reorganização do topo**, configurando uma tendência de **atenuação da polarização territorial** e fortalecimento de um padrão distributivo mais equilibrado entre os municípios.

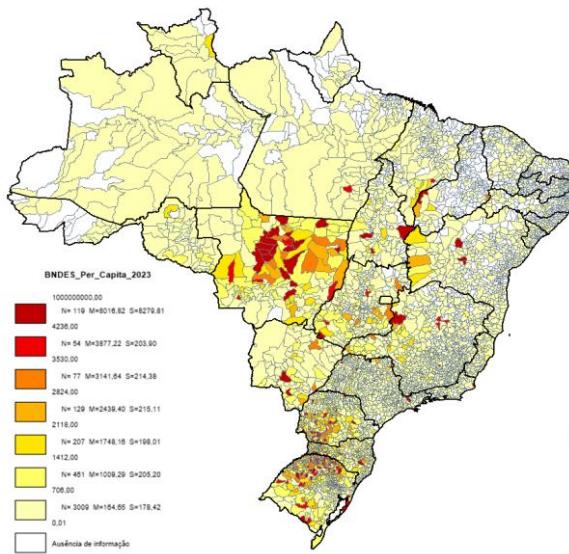
Figura 7 - Distribuição espacial dos recursos per capita nas faixas de salários-mínimos dos Fundos Constitucionais e do BNDES para os municípios da região de operação



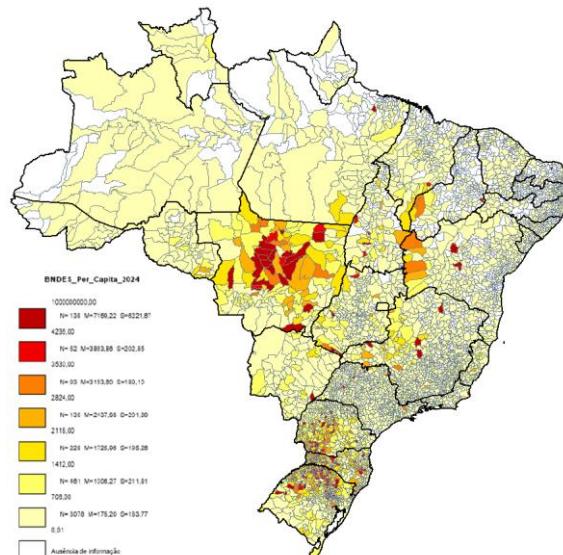
(1.1) Distribuição dos recursos per capita, por faixas de salário-mínimo - Fundos Constitucionais (2023)



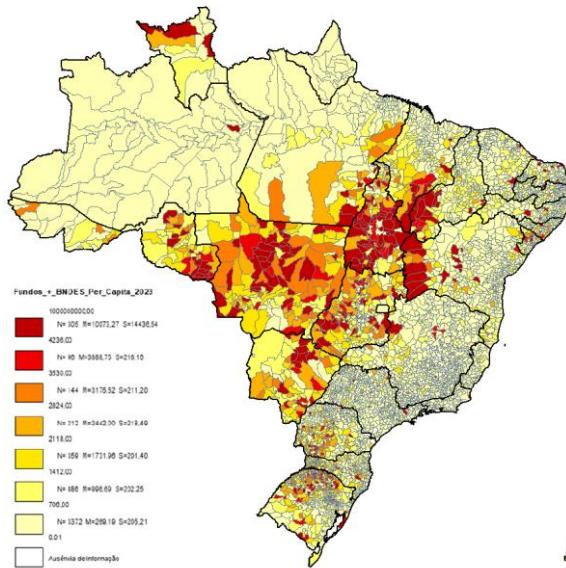
(1.2) Distribuição dos recursos per capita, por faixas de salário-mínimo - Fundos Constitucionais (2024)



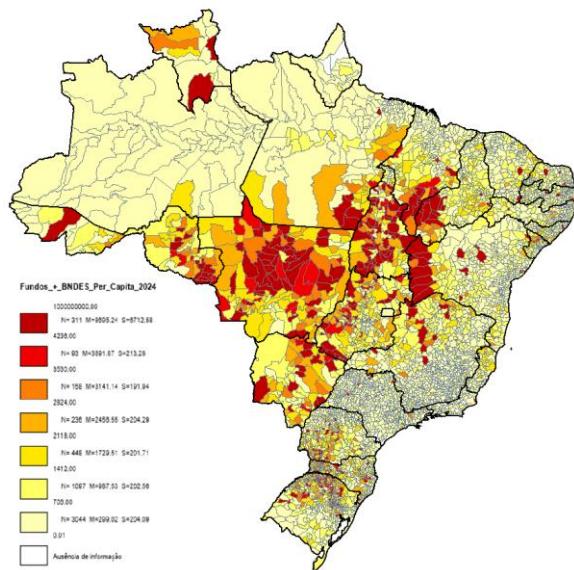
(2.1) Distribuição dos recursos per capita, por faixas de salário-mínimo - BNDES (2023)



(2.2) Distribuição dos recursos per capita, por faixas de salário-mínimo - BNDES (2024)



(3.1) Distribuição dos recursos per capita, por faixas de salário-mínimo – Fundos Constitucionais + BNDES (2023)



(3.2) Distribuição dos recursos per capita, por faixas de salário-mínimo – Fundos Constitucionais + BNDES (2024)

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

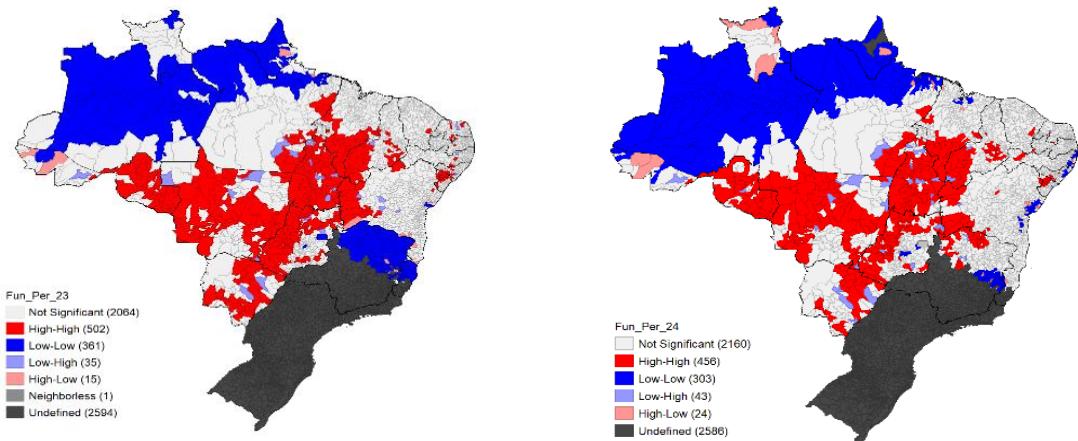
5.2.2.3. Índice de Moran para os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento e do BNDES em suas regiões de operação

A Figura 08 abaixo mostra 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 em termos de valores per capita. A legenda distingue os agrupamentos: **High-High** (municípios com altos valores cercados por vizinhos também com altos valores), **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.

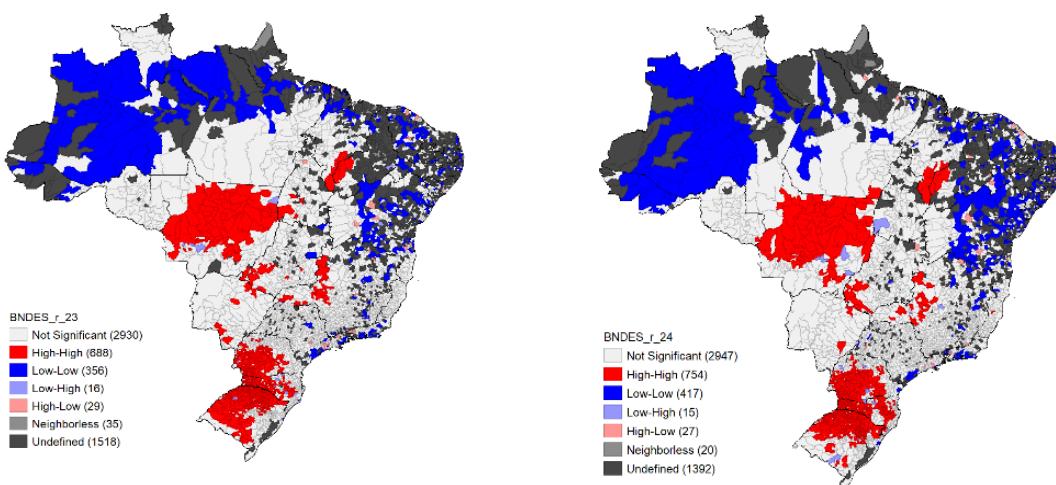
Nos **Fundos Constitucionais**, observa-se uma **redução da polarização espacial**: em 2023, havia 502 municípios classificados como *High-High* — áreas de alta concentração —, número que caiu para 456 em 2024. De forma semelhante, os clusters *Low-Low* (baixa concentração) reduziram-se de 361 para 303. Esse recuo indica uma leve atenuação da concentração territorial, ainda que o padrão geral se mantenha, com polos de maior captação no Centro-Oeste e Nordeste setentrional e bolsões de menor captação no Norte.

Figura 8 – Índice de Moran Local (LISA) aplicado ao log dos recursos dos Fundos Constitucionais e do BNDES – 2023 e 2024

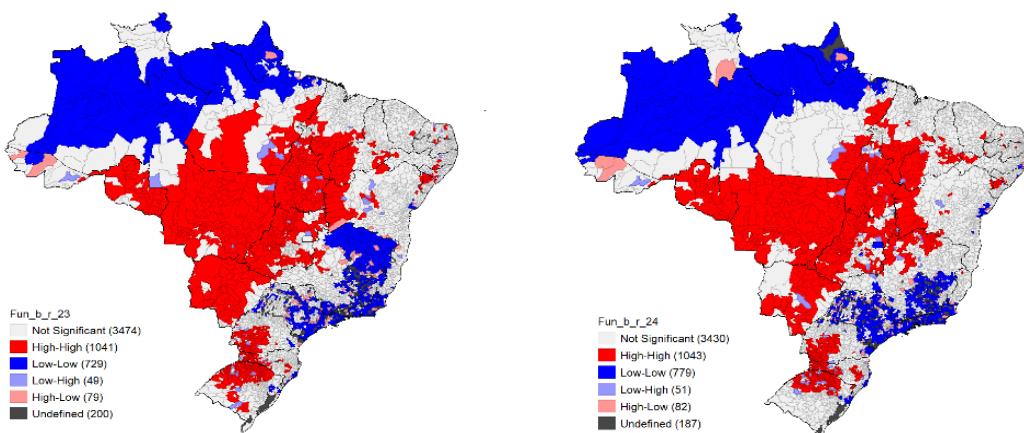
Índice de Moran Local (LISA) aplicado ao log dos recursos dos FCs – 2023 e 2024



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



Índice de Moran Local (LISA) aplicado ao log dos recursos (FCs e BNDES) – 2023 e 2024



Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Paralelamente, aumentou o número de *outliers* espaciais — *Low-High* e *High-Low* —, passando de 50 para 67 municípios, o que **aponta maior complexidade local e diversificação na dinâmica espacial dos recursos**. Assim, 2024 mostra um cenário menos polarizado, mas mais heterogêneo, com surgimento de contrastes pontuais e redistribuições seletivas.

No caso do **BNDES**, a tendência foi inversa: o número de clusters *High-High* cresceu de 688 para 754 municípios, indicando **expansão das áreas de alta concentração de crédito**, especialmente no Sul e Centro-Oeste, notadamente em regiões agroindustriais. Da mesma forma, os clusters *Low-Low* aumentaram de 356 para 417 municípios, reforçando bolsões de baixa captação, sobretudo na região Norte. Esse movimento reflete **maior polarização espacial**, com fortalecimento simultâneo de polos ricos e áreas carentes.

Os *outliers* espaciais apresentaram pouca variação, mantendo-se em níveis baixos, enquanto a redução dos casos indefinidos e de vizinhos isolados indica **maior definição e consistência territorial dos padrões de concentração**, consolidando a desigualdade entre regiões.

Quando analisado o **conjunto dos Fundos Constitucionais e do BNDES**, o LISA mostra um **padrão persistente de polarização**, ainda que com pequenas variações. Em 2023, havia 1.041 municípios classificados como *High-High* e 720 como *Low-Low*, com forte concentração no Centro-Oeste, interior do Nordeste e partes do Sul. Em 2024, os *High-High* mantiveram-se praticamente estáveis (1.043), enquanto os *Low-Low* cresceram para 779, consolidando um **mapa de contrastes territoriais**: ampliação dos bolsões de baixa captação no Norte e estabilidade dos polos de alta captação nas áreas mais dinâmicas.

Os *outliers* também aumentaram (de 128 para 133), sugerindo **maior diversidade e complexidade nos padrões locais**.

De forma geral, os resultados do LISA entre 2023 e 2024 evidenciam que, enquanto os Fundos Constitucionais apresentaram **leve desconcentração e diversificação espacial**, o BNDES intensificou a **polarização regional**. No agregado, o padrão combinado de ambos revela a **persistência de desigualdades estruturais**, com fortalecimento de polos tradicionais de dinamismo econômico e manutenção de amplas áreas de baixa inserção financeira, ainda que com indícios de maior complexidade e definição nos contrastes territoriais.

5.2.3. Quociente Locacional (QL) do crédito dos Fundos Constitucionais

A análise do Quociente Locacional (QL) permite observar a especialização relativa do crédito em diferentes dimensões, oferecendo um retrato do alinhamento das operações com as diretrizes institucionais. O uso do QL possibilita identificar ainda se os recursos estão sendo aplicados de forma equilibrada, atendendo não apenas a setores dinâmicos, mas também a segmentos econômicos e territórios de maior vulnerabilidade.

5.2.3.1. Quociente Locacional do número de contratos - 2024

A Figura 09 apresentada retrata o Quociente Locacional (QL) do número de contratos dos Fundos Constitucionais de Financiamento com base na comparação entre a especialização municipal e a média regional das áreas de operação dos Fundos (Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste), e não a média nacional (ou seja, abrangendo todo o país).

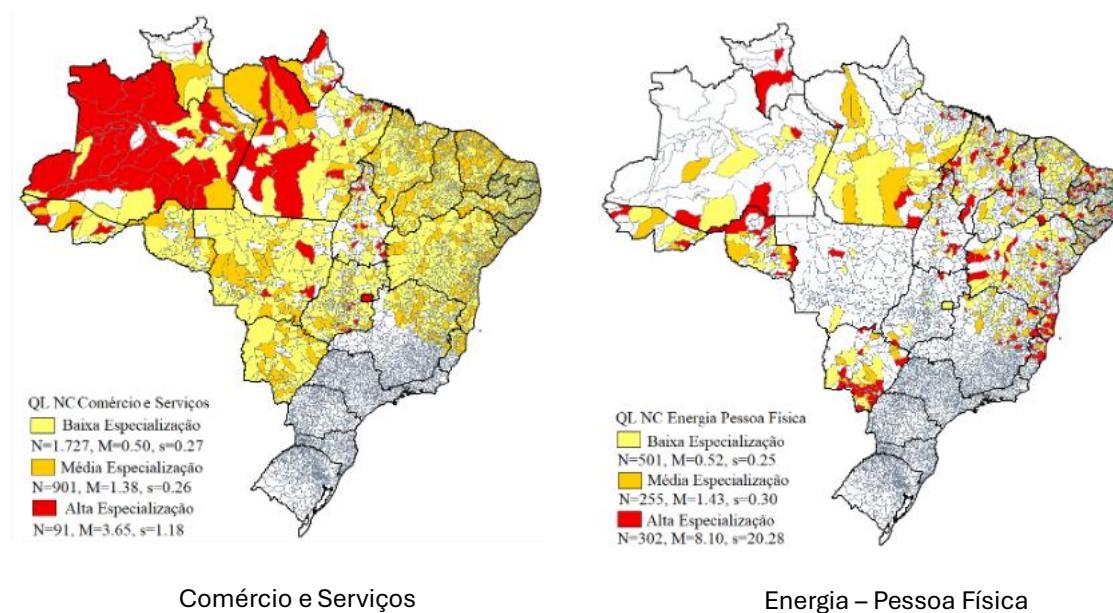
A esse respeito, cumpre destacar a seguinte classificação considerada:

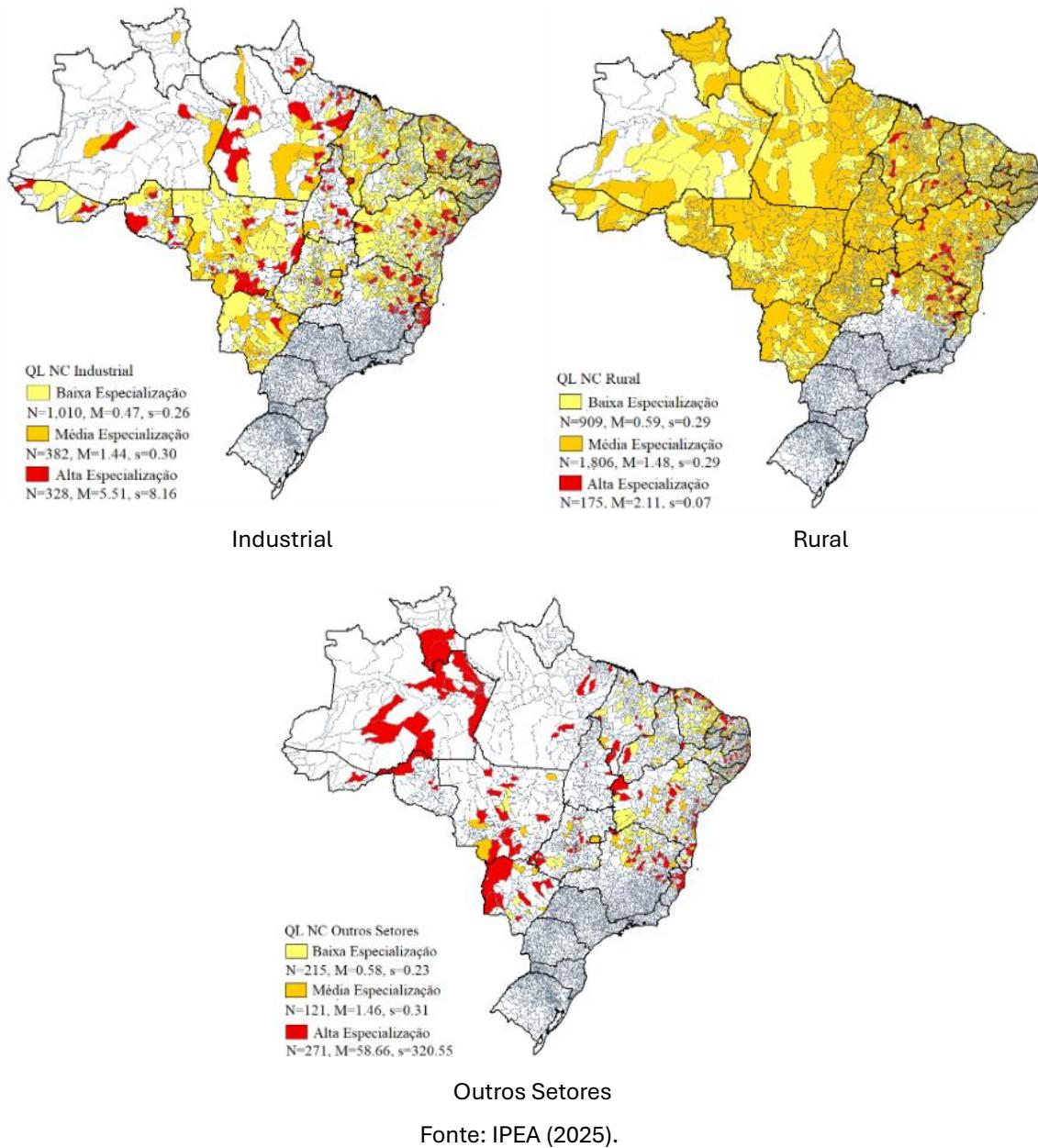
- QL < 1: baixa especialização;
- QL entre 1 e 2: média especialização;
- QL > 2: alta especialização.

Setor de Comércio e Serviços: a análise do Quociente Locacional (QL) revela um predomínio de baixa especialização ($QL < 1$) em 1.727 municípios, majoritariamente no Semiárido, no interior da área Sudene e no sul de Goiás e Mato Grosso do Sul. Esse padrão evidencia a persistência de estruturas econômicas pouco urbanizadas e com forte dependência primária, reforçando a necessidade de instrumentos de diversificação produtiva e de fortalecimento dos serviços locais.

Por outro lado, a alta especialização observada em 91 municípios, sobretudo na Amazônia Legal e em faixas do Centro-Oeste, indica riscos de concentração setorial em territórios com base industrial e agropecuária ainda frágil. Nesse contexto, recomenda-se alinhar as políticas de crédito à equidade territorial prevista na Lei nº 7.827/1989 e à PNDR, orientando a concessão de recursos para reduzir assimetrias e induzir encadeamentos produtivos locais.

Figura 9 – Quociente Locacional do número de contratos firmados pelos Fundos Constitucionais de Financiamento, por setores (2024)





Fonte: IPEA (2025).

Setor de Energia – Pessoa Física: observa-se que entre os 2.987 municípios com crédito em pelo menos um setor, apenas 1.058 contrataram operações de energia pessoa física, com 501 deles apresentando baixa inserção ($QL < 1$), principalmente no Semiárido, no Centro-Oeste e na Amazônia Legal.

A presença de 302 municípios com alta especialização ($QL > 2$) e média elevada ($M = 8,10$; $s = 20,28$) demonstra forte concentração territorial das operações, o que, embora positivo para a difusão da energia descentralizada, acentua desigualdades distributivas. Para corrigir esse viés, é fundamental ampliar a capilaridade do crédito e priorizar territórios com infraestrutura elétrica precária e menor capacidade de investimento.

A integração com programas de eficiência energética e geração distribuída, conforme diretrizes da PNDR, pode promover maior aderência às carências locais e fortalecer a transição energética de base territorial.

Setor Industrial: o crédito industrial alcançou 1.720 municípios entre os 2.887 analisados, revelando concentração significativa: 1.010 com $QL < 1$; 382 entre 1 e 2; e 328 com $QL > 2$.

O padrão evidencia o predomínio de operações em centros industriais já consolidados, reproduzindo desigualdades regionais históricas. A política de fomento deve, portanto, direcionar esforços à indução de arranjos produtivos locais e de cadeias regionais, de modo a descentralizar a base industrial e ampliar o alcance dos fundos.

O monitoramento contínuo do QL permitirá evitar a captura do crédito por poucos municípios líderes, em consonância com os princípios distributivos da Lei nº 7.827/1989 e com os objetivos de desconcentração produtiva da PNDR.

Setor Rural: apresenta distribuição mais equilibrada, com 909 municípios de baixa especialização ($QL < 1$), 1.806 de especialização média ($1 \leq QL \leq 2$) e 175 altamente especializados ($QL > 2$). Estes últimos concentram-se no interior nordestino — especialmente na Bahia, Pernambuco e Paraíba —, com desvio-padrão baixo ($s = 0,07$), indicando uma especialização intensiva, mas espacialmente concentrada.

A expansão do crédito rural deve reforçar o apoio ao pequeno produtor, às cadeias locais e às atividades de inclusão produtiva, alinhando-se às tipologias da PNDR (baixa renda/baixo dinamismo). A ampliação da assistência técnica, das garantias e da presença institucional nas áreas $QL < 1$ é crucial para democratizar o acesso aos recursos e consolidar uma base rural mais diversificada e sustentável.

Outros Setores: apresenta comportamento atípico: dos 607 municípios com contratos, 271 (≈45%) possuem $QL > 2$, com média extremamente alta ($M = 58,66$; $s = 320,55$), concentrando grandes volumes em poucos municípios do Norte (Amazonas, Acre, Rondônia), norte de Mato Grosso e Goiás e faixas do Semiárido. Tal dispersão sugere operações pontuais e de natureza específica, potencialmente distorcivas em termos de pulverização e aderência territorial.

Para mitigar esses riscos, é essencial reforçar mecanismos de transparência, limites de concentração e trilhas de priorização regional, conforme os princípios da PNDR e do Decreto nº 11.962/2024.

Recomenda-se ainda criar governança de monitoramento do QL, com painéis e alertas automáticos para identificar persistência de especializações excessivas e orientar a readequação dos instrumentos de crédito.

Em linhas gerais, o Quociente Locacional (QL) por número de contratos e setor evidencia importantes assimetrias setoriais e territoriais, revelando uma

ampla base de setores e territórios com QL inferior a 1 e a presença de nichos específicos com QL superior a 2. Essas diferenças indicam desigualdades relevantes na distribuição dos recursos e da atividade econômica.

As concentrações observadas em *Energia – Pessoa Física* e em *Outros Setores* apontam para a necessidade de estratégias de interiorização, acompanhadas da definição de metas de capilaridade. Já o *Setor Industrial* e o *Setor Rural* demandam maior indução a Arranjos Produtivos Locais (APLs) e crédito orientado especialmente para pequenos empreendimentos e territórios prioritários no âmbito da PNDR.

Nesse sentido, recomenda-se a instituição de metas por tipologia territorial, a criação de faixas-guia de tiquete e a fixação de limites de concentração por município, de forma a ampliar o alcance dos recursos e reduzir assimetrias. Por fim, é fundamental fortalecer a assistência técnica, ampliar os instrumentos de garantia e manter o monitoramento contínuo do QL, de modo a assegurar maior aderência à Lei nº 7.827/1989 e à PNDR, aumentando o impacto e promovendo maior justiça territorial na aplicação dos Fundos.

5.2.3.2. Quociente Locacional do valor contratado - 2024

A Figura 10 retrata o Quociente Locacional (QL) do valor contratado dos Fundos Constitucionais, por setor, mantendo a dinâmica analítica e classificação apresentada no item anterior.

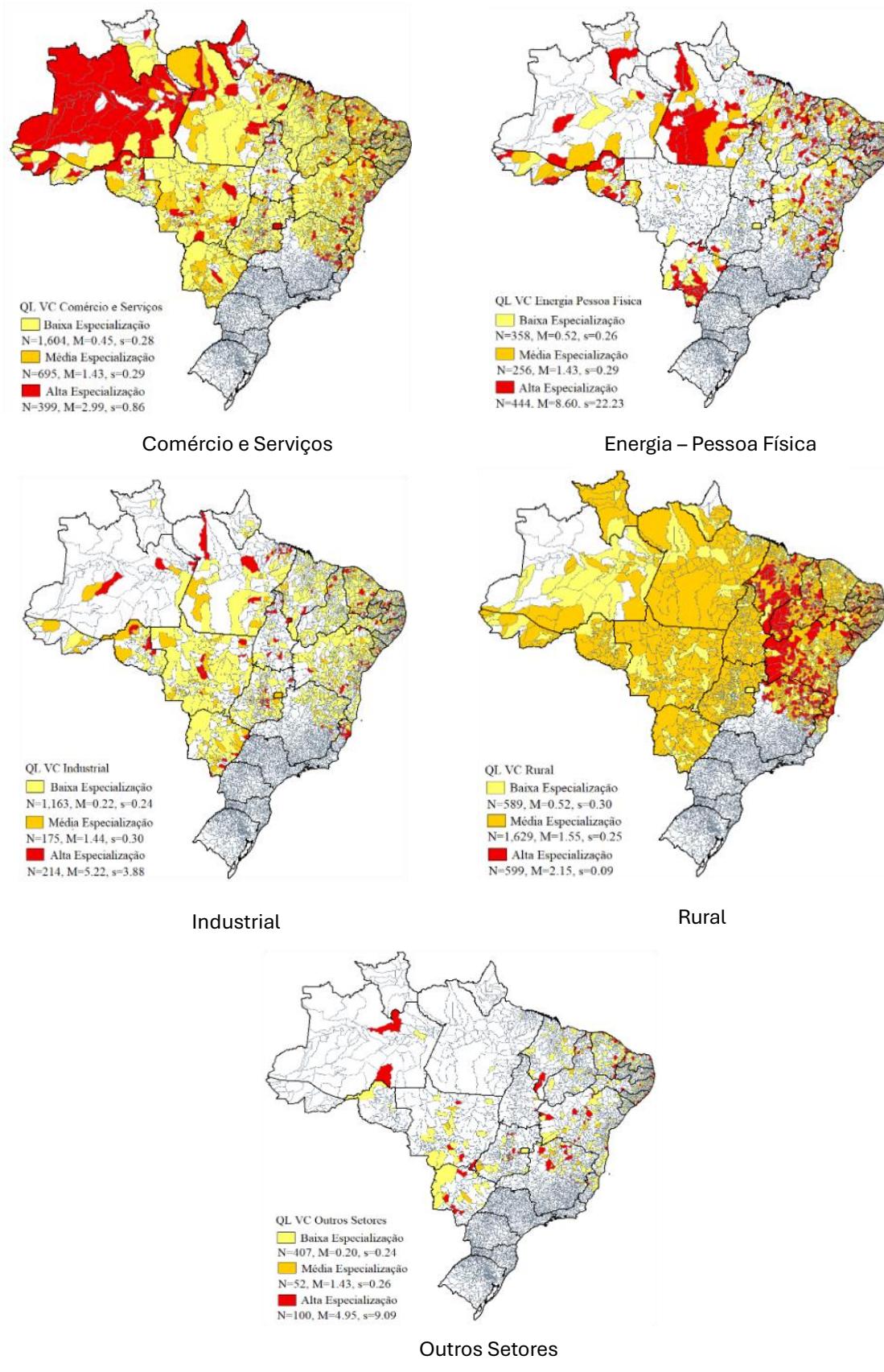
Setor de Comércio e Serviços: o Quociente Locacional de valor contratado em 2024 revela uma estrutura fortemente concentrada: entre os 2.887 municípios com crédito, 2.698 operaram nesse setor, sendo 1.604 com baixa especialização ($QL < 1$), 695 com média ($1 \leq QL \leq 2$) e 399 com alta ($QL > 2$).

Observa-se forte concentração financeira em áreas específicas da Amazônia Legal — sobretudo Rondônia, Acre e norte de Mato Grosso —, o que sugere a presença de grandes empreendimentos e centros de consumo em territórios de baixa densidade urbana.

A discrepância entre número de contratos e valores contratados (91 municípios com $QL > 2$ para número de contratos, contra 399 municípios nesta classificação, para valores contratados) indica que poucos contratos concentram a maior parte dos recursos, contrariando os princípios de equidade territorial e de limitação de concentração da Lei nº 7.827/1989 e da PNDR.

Recomenda-se, portanto, a redistribuição territorial dos montantes, com estímulo a encadeamentos locais e priorização de pequenas e médias economias regionais com menor acesso ao crédito tradicional.

Figura 10 – Quociente Locacional do valor contratado junto aos Fundos Constitucionais de Financiamento, por setores (2024)



Fonte: IPEA (2025).

Setor de Energia – Pessoa Física: apresenta alta especialização em 444 municípios ($QL > 2$), com média de 8,60 e desvio-padrão de 22,23, evidenciando concentração em regiões do Centro-Oeste, Amazônia Legal e interiores do Nordeste e sul do Centro-Oeste.

O padrão indica financiamento intensivo — como sistemas fotovoltaicos — em poucos territórios, o que desafia os objetivos de desconcentração territorial e ampliação do acesso. Comparando-se com o número de contratos (1.058 municípios com acesso, sendo 302 com $QL > 2$), nota-se descompasso entre poucos contratos de alto valor e cobertura territorial restrita.

A diretriz estratégica deve priorizar a ampliação da capilaridade em municípios vulneráveis, integrando o crédito com políticas de inclusão energética e de geração distribuída, além de estabelecer metas regionais de difusão e tetos de concentração por território, garantindo equilíbrio distributivo e maior aderência às carências locais.

Setor Industrial: cerca de 1.163 municípios exibem baixa especialização (média $QL = 0,22$), enquanto apenas 214 alcançam $QL > 2$ (média = 5,22; $s = 3,88$), concentrando-se no norte de Rondônia, centro do Pará, noroeste do Tocantins e porções do Semiárido e sul da Bahia.

A comparação com o número de contratos (328 com $QL > 2$) sugere pulverização de operações de menor porte em várias áreas, mas concentração dos valores em polos industriais já consolidados, com baixa difusão financeira. O desafio é direcionar o crédito de modo a induzir arranjos produtivos locais (APLs) e estimular cadeias regionais em microrregiões prioritárias da PNDR, alinhando as linhas de fomento à diversificação produtiva e à redução das desigualdades territoriais. Nesse sentido, estabelecer metas de cobertura industrial e incentivos a projetos com encadeamentos regionais pode ampliar o efeito multiplicador e reduzir a vulnerabilidade concentradora observada.

Setor Rural: em 2024, o crédito apresentou predominância de especialização média, com 1.629 municípios entre $1 \leq QL \leq 2$, e 599 com alta especialização (média $QL = 2,15$; $s = 0,09$), concentrados no Semiárido, norte de Minas Gerais e Cerrado baiano.

O padrão demonstra aderência ao foco da Lei nº 7.827/1989 e da PNDR na promoção do pequeno produtor e das cadeias locais de valor. No entanto, a comparação com o número de contratos (599 municípios com $QL > 2$ em valor contratado contra 175 municípios nesta classificação em número de contratos) revela que os valores contratados se concentram em menos operações, indicando a necessidade de ampliar o número de beneficiários mantendo a orientação territorial adequada.

Nesse contexto, reforçar a assistência técnica, ampliar garantias públicas e a presença bancária local é essencial para garantir o acesso equitativo. Adicionalmente, o monitoramento do tíquete médio e a definição de metas de pulverização por tipologia PNDR (baixa renda/baixo dinamismo) são fundamentais

para evitar concentração excessiva por contrato e assegurar maior inclusão produtiva.

Outros Setores: esta categoria se mantém com perfil restrito e concentrado: 407 municípios apresentam baixa especialização (média QL = 0,20) e apenas 100 alta (média = 4,95; s = 9,09), com forte presença em Rondônia, Amazonas, Mato Grosso e partes do Centro-Oeste e Nordeste.

A concentração indica a predominância de grandes projetos isolados e de baixa conexão com dinâmicas econômicas locais, o que contraria as diretrizes de desconcentração e priorização de pequenos agentes da Lei nº 7.827/1989 e da PNDR.

A diferença entre $QL > 2$ em número de contratos (271) e em valor (100) mostra que os montantes estão ainda mais concentrados territorialmente. Assim, impõe-se o estabelecimento de limites de concentração por município, exigência de comprovação de encadeamentos produtivos e de impacto social mensurável, além de reforçar a transparência setorial com mecanismos de alerta para $QL > 2$ persistente, de modo a assegurar a coerência entre o crédito aplicado e os objetivos de desenvolvimento regional equilibrado.

Comparando os dois quocientes apresentados ao número de contratos (NC) nesses mesmos setores, o contraste se acentua: enquanto 271 municípios apresentavam alta especialização em número de contratos, apenas 100 o fazem em valor contratado. Esse descompasso revela que, apesar de uma certa capilaridade nas operações, os valores alocados permanecem concentrados em poucas localidades. Isso sugere que o crédito destinado a “outros setores” é operado majoritariamente por meio de contratos de grande porte, reforçando desigualdades territoriais ao privilegiar regiões com maior capacidade de absorção de projetos robustos ou com maior estrutura institucional para captar recursos.

A distribuição desigual do crédito nos “outros setores”, tanto em número quanto em valor, aponta para a necessidade de revisão das estratégias de alocação dos Fundos, com foco em ampliar a participação de municípios hoje subatendidos e em promover maior coerência com os marcos normativos que orientam o desenvolvimento regional sustentável, inclusivo e integrado.

Portanto, observa-se, em síntese, uma dissociação recorrente entre a capilaridade operacional (em número de contratos) e a intensidade financeira (valor dos contratos) em diversos setores: no comércio, serviços e energia (pessoa física), há forte concentração dos montantes, enquanto a indústria e a categoria “outros setores” reforçam polos específicos de atuação; no meio rural, por sua vez, verifica-se um avanço no direcionamento territorial, embora ainda seja necessário ampliar o número de beneficiários.

Para enfrentar esses desafios, recomenda-se a implementação de metas por tipologia da PNDR, a definição de tetos de concentração por cliente e território, bem como a adoção de faixas-guia de tiquete. Também se destaca a importância

de reforçar a assistência técnica, oferecer garantias diferenciadas e ampliar a presença bancária em áreas com quociente locacional (QL) inferior a 1.

O monitoramento contínuo do QL por setor e território, aliado a avaliações *ex ante* e *ex post*, é essencial para garantir a aderência à Lei nº 7.827/1989 e à PNDR. Por fim, é fundamental manter o foco nos encadeamentos locais e na diversificação produtiva, de modo a ampliar o impacto e assegurar maior justiça territorial na aplicação dos Fundos.

5.2.4. Análise da programação e aplicação dos recursos do FNO (2024)

Em termos globais, o desempenho do FNO em 2024 foi positivo, com execução total de 101,4% do previsto — R\$ 13,5 bilhões contratados frente a R\$ 13,3 bilhões programados, evidenciando diferenças pequenas entre o planejamento inicial e a execução financeira efetivada em 2024.

Esse resultado demonstra boa capacidade operacional do fundo, embora mascare disparidades significativas entre os estados (Tabela 09). O caso mais discrepante é o de Roraima, cuja execução atingiu 172,6% do programado; em contraposição, o estado do Amapá registrou apenas 25,2% de execução, o que indica baixa absorção dos recursos, possivelmente associada a gargalos estruturais, limitada demanda qualificada ou entraves institucionais.

Tabela 9 - Valores (em R\$) programados e efetivados por Unidade da Federação atendida com recursos do FNO

UF/DESTINAÇÃO	Programado - Total (A)	Efetivado - Total (B)	%(B/A)
AC	666.100.000,0	651.107.049,6	97,7
AP	666.100.000,0	167.709.515,5	25,2
AM	1.198.980.000,0	1.188.968.170,4	99,2
PA	4.127.170.000,0	4.061.287.014,1	98,4
RO	2.930.850.000,0	3.026.867.183,8	103,3
RR	666.100.000,0	1.149.462.154,3	172,6
TO	3.064.070.000,0	3.263.511.292,0	106,5
Subtotal	13.319.370.000,0	13.508.912.379,6	101,4

Fonte: Elaboração própria, com dados da programação e do efetivado (MIDR)

Observação: A execução financeira efetivada em 2024 deve ser interpretada à luz do arcabouço normativo estabelecido no Parecer Técnico Conjunto MIDR/SUDAM nº 3/2023, que estabelece diretrizes vinculadas à PNDR, à Resolução Condel/Sudam nº 49/2023 e à Portaria MIDR nº 2.253/2023, que disciplinam a programação dos recursos do FNO.

Situações semelhantes, embora menos graves, ocorreram no Acre (97,7%) e Amazonas (99,2%), levemente abaixo da meta. Por outro lado, Tocantins (106,5%)

e Rondônia (103,3%) superaram as previsões, evidenciando maior maturidade institucional e capacidade produtiva consolidada, enquanto o Pará manteve execução próxima da meta (98,4%), confirmando estabilidade na gestão.

O desempenho quantitativo agregado foi satisfatório, mas a equidade territorial permaneceu comprometida. Os excessos de Roraima e o baixo desempenho do Amapá revelam distorções na alocação dos recursos, contrariando o princípio de equilíbrio regional da PNDR.

Assim, torna-se essencial revisar os critérios de distribuição, reforçar o apoio técnico-operacional aos estados com baixa execução e aperfeiçoar a articulação institucional para garantir que o fundo cumpra plenamente sua função estruturante de desenvolvimento regional equilibrado.

Quando se analisa a distribuição dos recursos segundo o **porte dos estabelecimentos** atendidos em 2024 (Tabela 10), revela-se um alinhamento substancial com as diretrizes normativas estabelecidas, uma vez que a aplicação dos recursos do FNO deve priorizar os empreendimentos de menor porte, especialmente microempreendedores individuais, mini, micro, pequenos e pequeno-médios, respeitando um mínimo de 51% da programação anual do Fundo destinado a esses segmentos. Além disso, a norma estipula que, dentro dessa categoria, ao menos 75% dos recursos devem ser direcionados especificamente para mini, micro e pequenos empreendedores.

Tabela 10 - Distribuição do valor (em (R\$) programado e efetivado por porte dos estabelecimentos atendidos pelo FNO

Porte	Programado - Porte (A)	Efetivado - Porte (B)	%(B/A)
Microempreendedor Individual, Mini/Micro, Pequeno e Pequeno- Médio.	6.794.240.000,00	7.194.862.762,5	105,9
Médio e Grande	6.527.790.000,00	6.314.049.617,1	96,7
Total	13.322.030.000,00	13.508.912.379,6	101,4

Fonte: Elaboração própria, com dados da programação e do efetivado (MIDR)

Os portes prioritários (microempreendedor individual até pequeno-médio) foram contemplados com R\$ 7,19 bilhões, o que representa 53,2% do total efetivado. Além disso, esse grupo recebeu mais do que o programado originalmente (R\$ 6,79 bilhões), com uma taxa de execução de 105,9%. Os estabelecimentos de médio e grande porte tiveram uma execução um pouco inferior à programada, com R\$ 6,31 bilhões contratados frente aos R\$ 6,52 bilhões inicialmente previstos, representando 96,7% do total efetivado.

Esse desempenho indica uma forte mobilização dos recursos do FNO em favor da inclusão produtiva e da desconcentração do crédito, objetivos centrais da política regional.

A Tabela 11 apresenta a distribuição dos recursos do FNO por **unidades federativas** da região Norte em 2024, totalizando R\$ 13,5 bilhões em 35.348 operações contratadas.

Observa-se forte concentração dos valores em três estados: Pará (30,1%), Tocantins (24,2%) e Rondônia (22,4%), que juntos somam mais de 76% do volume total contratado, embora correspondam a apenas aproximadamente 56% do total de contratos. Por outro lado, estados como Amapá (1,2%) e Roraima (8,5%) apresentam baixos percentuais de participação nos valores, indicando significativa assimetria na alocação dos recursos entre os estados da região Norte.

Tabela 11 - Aplicação dos recursos do FNO por estados da região em 2024

Estados	Quantidade de Contratos	%	Valor contratado	%	Valor Médio Contratado
AC	2.344	6,6	651.107.049,6	4,8	277.776,05
AM	2.342	6,6	1.188.968.170,4	8,8	507.672,15
AP	732	2,1	167.709.515,5	1,2	229.111,36
PA	15.411	43,6	4.061.287.014,1	30,1	263.531,70
RO	9.623	27,2	3.026.867.183,8	22,4	314.545,07
RR	688	1,9	1.149.462.154,3	8,5	1.670.729,88
TO	4.208	11,9	3.263.511.292,0	24,2	775.549,26
Total	35.348	100,0	13.508.912.379,6	100,0	382.169,07

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Essa configuração suscita questionamentos quanto à uniformidade dos critérios de concessão de crédito e à aderência às diretrizes da Lei nº 7.827/1989, que prioriza o atendimento a pequenos tomadores de crédito. A elevação do valor médio em determinadas unidades pode indicar concentração de recursos em operações de maior porte, possivelmente não alinhadas à lógica distributiva esperada pela política pública.

Ressalte-se que o princípio da solidariedade federativa (art. 2º, II, do Decreto nº 11.962/2024) pressupõe uma distribuição mais equilibrada entre os entes subnacionais, especialmente considerando as diferenças estruturais e demográficas da Amazônia Legal. Portanto, a discrepância observada merece atenção no âmbito da governança e do monitoramento do FNO, com vistas ao aprimoramento dos critérios de alocação e ao alinhamento efetivo com os objetivos constitucionais e infraconstitucionais do financiamento regional.

No que se refere a **tipologia dos municípios** definida pela PNDR (Tabela 12), observa-se que a maior parcela do valor contratado se concentrou em municípios classificados como "Média Renda e Médio Dinamismo", que, embora representem 31,8% dos contratos, absorveram 28,3% do montante total. Os municípios com classificação "Baixa Renda e Baixo Dinamismo", considerados prioritários

responderam por apenas 6,7% dos contratos e 4,2% do valor contratado, evidenciando uma alocação limitada dos recursos em áreas com maiores fragilidades socioeconômicas.

Tabela 12 - Aplicação dos recursos do FNO por tipologia de municípios da PNDR em 2024

Classificação PNDR	Quantidade de Contratos	%	Valor contratado	%
Alta Renda e Baixo Dinamismo	998	2,8	1.129.178.055,9	8,4
Alta Renda e Médio Dinamismo	4.861	13,8	2.403.856.160,9	17,8
Baixa Renda e Alto Dinamismo	2.584	7,3	1.100.997.583,4	8,2
Baixa Renda e Baixo Dinamismo	2.368	6,7	560.784.331,9	4,2
Baixa Renda e Médio Dinamismo	3.521	10,0	329.538.669,2	2,4
Média Renda e Alto Dinamismo	6.256	17,7	2.243.153.323,6	16,6
Média Renda e Baixo Dinamismo	3.513	9,9	1.919.974.132,6	14,2
Média Renda e Médio Dinamismo	11.247	31,8	3.821.430.122,2	28,3
Total Geral	35.348	100,0	13.508.912.379,6	100,0

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Quando se observa exclusivamente os municípios classificados como de baixa renda, verifica-se que aqueles com alto dinamismo representaram 7,3% dos contratos e 8,2% do valor contratado; os de médio dinamismo concentraram 10,0% dos contratos, mas apenas 2,4% do valor; e os de baixo dinamismo corresponderam por 6,7% das operações e 4,2% dos recursos. Somados, esses três grupos abrangem 24,0% do total de contratos e apenas 14,8% dos valores contratados, revelando uma disparidade expressiva entre o volume de operações e os montantes efetivamente alocados às áreas de maior vulnerabilidade socioeconômica.

A baixa participação relativa dos municípios de baixa renda nos valores contratados indica uma inobservância ao normativos da política de financiamento, estando em desacordo com a legislação e os normativos da política. Isso reforça a urgência de ajustes nos critérios operacionais do FNO para garantir maior aderência à diretriz constitucional de justiça distributiva.

A análise da distribuição dos recursos do FNO segundo o **tipo de contratante** (Tabela 13), distinguindo pessoas físicas (PF) e pessoas jurídicas (PJ), indica uma maior participação das pessoas físicas nas operações do fundo constitucional, com 71,8% dos contratos firmados, correspondendo a 56,2% do valor total

contratado. As pessoas jurídicas, por sua vez, embora representem apenas 28,2% dos contratos, respondem por 43,8% dos recursos aplicados.

Tal configuração pode ser esperada, dado o porte médio das operações corporativas, mas também requer atenção na formulação de políticas que assegurem a ampliação do acesso ao crédito por pequenos produtores e empreendedores individuais, sobretudo em regiões com menor dinamismo econômico.

A predominância numérica das pessoas físicas sugere, por outro lado, que o FNO está conseguindo alcançar um número expressivo de beneficiários individuais, o que é compatível com os objetivos gerais de descentralização do crédito.

Tabela 13 - Aplicação dos recursos do FNO por tipo de contrato - pessoa física e pessoa jurídica em 2024

Contrato	Quantidade de Contratos	%	Valor contratado	%
PF	25.376	71,8	7.588.894.887,0	56,2
PJ	9.972	28,2	5.920.017.492,6	43,8
Total	35.348	100,0	13.508.912.379,6	100,0

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

A Tabela 14 apresenta a distribuição dos recursos do FNO por **setor de atividade financiada** em 2024: observa-se que o setor rural, considerado em conjunto com o Pronaf, representa a maior parte dos contratos (77,6%) e do valor contratado (65,9%). Especificamente, o setor rural não-Pronaf concentrou 18,4% das operações e 56,6% do valor, enquanto o Pronaf respondeu por 59,2% dos contratos e 9,3% do total financeiro.

Comércio e serviços aparecem com 19,3% das operações e 19,7% do valor, e a infraestrutura, apesar de representar um percentual pequeno das operações, concentrou 10,4% do volume financeiro contratado. A agroindústria e o turismo, por sua vez, tiveram participação marginal tanto em número de contratos quanto em valores.

Na análise por **atividade econômica**, a pecuária aparece como a atividade com maior volume de recursos contratados (Tabela 15), somando 34,3% do total, seguida pela agricultura, com 31,6%. Juntas, essas duas atividades correspondem a 65,9% dos recursos aplicados. Em número de contratos, a pecuária também lidera com 55,1% das operações, enquanto a agricultura representa 22,5%.

Essa concentração de recursos em atividades primárias reflete o perfil produtivo dominante em muitos municípios da região Norte. No entanto, o Decreto nº 11.962/2024 (Art. 3º, inciso IV) destaca a importância da agregação de valor e da diversificação econômica, especialmente em regiões fortemente especializadas em *commodities* agrícolas. Desse modo, a baixa participação relativa de atividades como indústria, comércio e serviços pode indicar limitações na capacidade do

FNO de induzir transformações estruturais nas economias locais, o que merece atenção no contexto dos objetivos da PNDR. Assim, embora os resultados não contrariem diretamente os dispositivos legais, eles apontam para a necessidade de fortalecimento de estratégias voltadas à promoção de cadeias produtivas mais diversificadas e inovadoras.

Tabela 14 - Aplicação dos recursos do FNO por setor em 2024

Setor	Quantidade Contratos	%	Valor contratado	%
Agroindustrial	4	0,0	11.490.000,0	0,1
Comércio e Serviços	6.833	19,3	2.667.098.585,9	19,7
Energia PF	646	1,8	23.858.800,2	0,2
Industrial	378	1,1	488.428.333,7	3,6
Infraestrutura	6	0,0	1.400.775.436,6	10,4
P-Fies	10	0,0	3.303.233,4	0,0
Rural	6.491	18,4	7.652.002.926,9	56,6
Rural Pronaf	20.920	59,2	1.252.883.438,5	9,3
Turismo	60	0,2	9.071.624,5	0,1
Total Geral	35.348	100,0	13.508.912.379,6	100,0

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Tabela 15 - Aplicação dos recursos FNO por atividade em 2024

Atividade	Quantidade de Contratos	%	Valor contratado	%
Agricultura	7.941	22,5	4.266.320.587,3	31,6
Comércio	5.294	15,0	1.522.343.951,6	11,3
Industria	258	0,7	511.224.287,3	3,8
Outros	10	0,0	3.303.233,4	0,0
Pecuária	19.470	55,1	4.638.565.778,1	34,3
Pessoa Física	646	1,8	23.858.800,2	0,2
Serviço	1.729	4,9	2.543.295.741,8	18,8
Total	35.348	100,0	13.508.912.379,6	100,0

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

A Tabela 16 apresenta a distribuição dos recursos do FNO por **porte dos estabelecimentos** financiados em 2024. A maior parte dos contratos concentra-se em mini e microempreendimentos, com 68,7% do total de operações, embora correspondam a apenas 12,3% do valor contratado. Pequenos estabelecimentos

também representam uma parcela relevante dos contratos (20,7%) e respondem por 22,8% dos recursos aplicados.

Em contrapartida, os empreendimentos classificados como de porte médio I e pequeno-médio somam apenas 9,9% dos contratos, mas absorvem 40,6% dos recursos totais. As grandes empresas, com apenas 0,2% dos contratos, concentram 16,1% dos valores contratados, o que indica a presença de operações de grande porte no conjunto financiado.

Tabela 16 - Aplicação dos recursos do FNO por porte do estabelecimento em 2024

Porte	Quantidade de Contratos	%	Valor contratado	%
Cooperativa	3	0,0	12.535.514,5	0,1
Grande	68	0,2	2.170.381.684,1	16,1
Médio I	1.119	3,2	3.057.769.750,6	22,6
Médio II	197	0,6	1.085.898.182,4	8,0
Mini/Micro	24.301	68,7	1.666.558.575,8	12,3
Pequeno	7.308	20,7	3.084.347.809,9	22,8
Pequeno-Médio	2.352	6,7	2.431.420.862,2	18,0
Total	35.348	100,0	13.508.912.379,6	100,0

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Essa distribuição revela uma assimetria entre a quantidade de operações e a concentração de recursos: embora o número de contratos com pequenos beneficiários seja majoritário, o volume financeiro permanece relativamente concentrado em faixas empresariais de maior porte. A concentração de recursos em grandes e médios empreendimentos pode comprometer a efetividade distributiva da política de financiamento, caso não esteja vinculada a estratégias de fortalecimento regional mais amplas e integradas com os objetivos da PNDR.

Esse padrão merece atenção à luz do artigo 2º da Lei nº 7.827/1989, que determina, de forma explícita, que os recursos do FNO devem priorizar mini e pequenos produtores, microempresas e iniciativas que aproveitem mão de obra e recursos locais. A disparidade entre contratos e valores pode indicar que, embora o Fundo alcance um número expressivo de pequenos beneficiários, os montantes repassados a esse grupo são significativamente inferiores aos destinados a empreendimento maiores.

A manutenção da priorização numérica dos pequenos empreendimentos é positiva, mas deve ser acompanhada de uma reavaliação dos critérios de volume financeiro por porte, a fim de assegurar que os recursos do FNO cumpram plenamente sua função redistributiva e promotora de inclusão produtiva nas regiões de menor dinamismo e menor capacidade instalada. Esse equilíbrio é

essencial para alinhar as operações financeiras à lógica constitucional e infralegal do desenvolvimento regional brasileiro.

A análise quanto à **finalidade das operações** contratadas (Tabela 17) indica que as operações destinadas exclusivamente ao investimento representaram a maior parte dos recursos, com 44,7% do total financeiro, embora correspondam a 44,9% dos contratos. As operações voltadas ao custeio isolado ou comercialização vêm em seguida, com 39,1% dos contratos e 43,9% do valor contratado. As operações de capital de giro isolado representam 15,6% dos contratos e 10,8% dos valores, enquanto os financiamentos classificados como investimento misto foram pouco expressivos, com apenas 0,4% das operações e 0,5% do volume financeiro.

Tabela 17 - Aplicação dos recursos do FNO por finalidade da operação em 2024

Finalidade	Quantidade de Contratos	%	Valor contratado	%
Capital de Giro Isolado	5.519	15,6	1.453.574.822,2	10,8
Custeio isolado/ Comercialização	13.826	39,1	5.937.155.393,2	43,9
Investimento	15.855	44,9	6.044.933.533,9	44,7
Investimento Misto	148	0,4	73.248.630,3	0,5
Total Geral	35.348	100,0	13.508.912.379,6	100,0

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Embora os dados indiquem uma presença significativa de contratos voltados ao investimento, é importante destacar que tanto a Lei nº 7.827/1989 quanto o Decreto nº 11.962/2024 orientam, de forma clara, a priorização de recursos para finalidades que ampliem a capacidade produtiva e promovam transformações estruturais nas regiões beneficiadas. Nesse sentido, o artigo 2º da Lei estabelece que os recursos devem fomentar projetos que utilizem recursos locais e promovam o desenvolvimento, enquanto o artigo 3º do Decreto define como objetivos centrais o estímulo à produtividade, à agregação de valor e à diversificação econômica.

À luz desses dispositivos, seria esperado um direcionamento ainda mais expressivo de recursos para operações de investimento, sobretudo em contextos regionais que demandam modernização produtiva. Assim, embora não haja descumprimento legal evidente, a proporção observada pode ser considerada aquém do potencial orientado pelos marcos normativos vigentes.

Em síntese, a partir da análise do FNO, torna-se evidente que o fundo mantém forte **concentração territorial e ineficiência redistributiva**, com predominância de recursos em estados como Pará, Tocantins e Rondônia, enquanto territórios de baixa renda e baixo dinamismo, prioritários pela PNDR, seguem subatendidos.

A análise confirma a **desconexão entre objetivos normativos e prática operacional**, marcada pela prevalência da lógica da demanda e pela carência de mecanismos de indução positiva em áreas vulneráveis. O **desequilíbrio entre porte dos tomadores e volume contratado** indica captura dos recursos por médios e grandes agentes, com tíquetes ínfimos para microempreendedores. **Persistem efeitos espaciais limitados e ausência de spillovers**, reforçados por risco concentrado no banco operador e baixa cooperação intermunicipal.

O **perfil setorial continua restrito à agropecuária**, com pouca diversificação produtiva e fraca aderência à agenda verde. Além disso, a **ênfase em custeio e capital de giro** reduz o potencial transformador de longo prazo. A **centralização institucional no Banco da Amazônia** e os **desequilíbrios de tíquete médio entre estados** agravam a desigualdade intrarregional. No conjunto, o FNO segue contabilizando inclusão pelo número de operações, não pelo impacto efetivo, o que limita sua função estruturante.

Recomenda-se, portanto, **revisar critérios de elegibilidade e risco, diversificar canais operacionais, fomentar consórcios territoriais e ampliar investimentos produtivos e sustentáveis**, de modo que o fundo possa equilibrar eficiência econômica, justiça espacial e sustentabilidade na promoção de um novo ciclo de desenvolvimento para a Amazônia Legal.

5.2.5. Análise da programação e aplicação dos recursos do FNE (2024)

A análise do FNE a partir da Tabela 18 revela importantes assimetrias na execução orçamentária. Observa-se que a execução financeira global do FNE superou significativamente a previsão original, com uma taxa de efetivação de 118,4%, totalizando R\$ 44,8 bilhões, ante uma programação inicial de R\$ 37,8 bilhões.

Esse desempenho excedente, embora positivo do ponto de vista da mobilização de recursos, impõe a necessidade de avaliar se tal expansão se deu de forma equitativa entre os estados e em consonância com os limites máximos e mínimos por Unidade da Federação estabelecidos na Resolução Consel/Sudene nº 169/2023, conforme autorizado pela Portaria MIDR nº 2.252/2023.

Segundo o parecer técnico, o valor máximo permitido para aplicação em uma única UF é de 30% do total programado, enquanto o mínimo para cada estado é de 5%, com exceção do Espírito Santo, cuja participação mínima é de 1,5%.

Na programação original, a Bahia, por exemplo, detinha 21,5% dos recursos programados, enquanto Sergipe e Alagoas estavam entre os estados com menor participação, com 5,3% e 5,4%, respectivamente. No entanto, os dados efetivados revelam distorções expressivas em relação à programação inicial, notadamente os estados da Bahia, Ceará, Maranhão e Minas Gerais, com 130% da sua previsão inicial, seguidos de 41%, 31,8% e 33,7%, respectivamente.

Esta evidência demonstra não apenas maior capacidade de absorção de crédito, mas também indicam falhas de estimativa na programação inicial, o que exige uma reavaliação metodológica por parte do BNB e dos órgãos de planejamento.

Por outro lado, estados como Sergipe, Espírito Santo e Rio Grande do Norte não conseguiram executar a totalidade dos recursos previstos, com efetivação de 85,2%, 93,5% e 94,7% da dotação original, respectivamente. Essa baixa execução pode decorrer de fatores estruturais, como menor capacidade institucional, baixa demanda qualificada ou dificuldades no acesso ao crédito.

Tabela 18 - Valores programados e efetivados por Unidade da Federação atendida com recursos do FNE

UFs	Programado Total (A)	Efetivado Total (B)	% (B/A)
AL	2.029.167.300,0	2.182.835.455,2	107,6
BA	8.125.947.100,0	10.566.486.794,5	130,0
CE	4.704.543.300,0	6.633.429.074,5	141,0
ES	707.878.400,0	661.522.101,9	93,5
MA	4.060.972.200,0	5.350.574.257,1	131,8
MG	2.467.771.200,0	3.299.813.057,1	133,7
PB	2.690.753.600,0	3.020.621.389,0	112,3
PE	4.590.371.900,0	4.642.471.351,1	101,1
PI	3.744.673.200,0	4.180.415.042,1	111,6
RN	2.716.214.000,0	2.572.491.315,1	94,7
SE	1.989.708.000,0	1.694.833.149,0	85,2
Total	37.828.000.200,0	44.805.492.986,4	118,4

Fonte: Elaboração própria, com dados da programação e do efetivado (MIDR)

Essas assimetrias colocam em evidência a necessidade de fortalecer os instrumentos de planejamento e monitoramento da aplicação dos recursos do FNE. Assim, embora o desempenho agregado da execução do FNE em 2024 tenha sido positivo, o padrão territorial da execução revela desequilíbrios que precisam ser enfrentados por meio de ações coordenadas de planejamento, capacitação técnica e pactuação federativa.

A análise segundo o **porte dos estabelecimentos** beneficiários (Tabela 19) evidencia uma profunda reconfiguração entre a programação inicial e a efetivação dos repasses: enquanto o total geral efetivado superou a programação em 18,4%, a maior parte dessa expansão ocorreu no grupo dos mini, micro, pequeno e pequeno-médio estabelecimentos, que receberam R\$ 27,9 bilhões, frente aos R\$ 14,3 bilhões inicialmente previstos, o que representa um índice de execução de 195,2%.

Por outro lado, os médios (I e II) e grandes estabelecimentos ficaram abaixo da programação, com execução de apenas 71,8%, recebendo R\$ 16,9 bilhões dos R\$ 23,5 bilhões projetados.

Tabela 19 - Distribuição do valor programado e efetivado por porte dos estabelecimentos atendidos pelo FNE

Porte	Programado - Porte (A)	Efetivado - Porte (B)	% (B/A)
Médio (I e II) e Grande	23.530.800.000,0	16.899.929.233,8	71,8
Mini, Micro, Pequeno e Pequeno-Médio	14.297.200.000,0	27.905.563.752,5	195,2
Total Geral	37.828.000.000,0	44.805.492.986,4	118,4

Fonte: Elaboração própria, com dados da programação e do efetivado (MIDR)

Essa expansão do crédito para o Mini, Micro, Pequeno e Pequeno-Médio empreendedor pode ser interpretada como reflexo de uma maior articulação das políticas de crédito com os objetivos da PNDR, sobretudo no que tange à promoção da inclusão produtiva e à descentralização do financiamento. Também aponta para o fortalecimento das metodologias de microcrédito produtivo orientado, como o Agroamigo e o PNMPO Urbano, que ampliaram sua presença na carteira do FNE em 2024. Ao mesmo tempo, a subexecução dos recursos destinados aos médios e grandes estabelecimentos pode sinalizar retração na demanda qualificada por parte desses grupos, maior exigência por garantias ou priorização de linhas de crédito alternativas.

Ainda que os resultados sejam coerentes com os princípios de equidade e de estímulo aos pequenos, é importante considerar os efeitos redistributivos dessa mudança de composição: a inversão na execução, em que os portes menores absorveram quase o dobro do valor programado e os maiores menos do que o previsto, reforça a necessidade de reavaliação dos critérios de programação futura, de modo a refletir melhor a capacidade de execução real observada em campo.

A Tabela 20 revela a **distribuição territorial** dos recursos do FNE em 2024, destacando desigualdades significativas entre os estados da área de atuação da SUDENE: ainda que o Ceará tenha liderado em número de contratos (22%), a Bahia concentrou a maior fatia em valor contratado (23,6%), evidenciando uma possível presença de empreendimentos de maior porte e valor agregado naquele estado.

A presença de Espírito Santo e de Minas Gerais, com percentuais reduzidos (0,3% e 7,3% dos contratos, respectivamente), reforça o caráter complementar de sua inclusão, prevista no art. 5º da referida lei, que delimita como área de atuação do FNE as partes desses estados inseridas na jurisdição da SUDENE.

A concentração de valores nos estados mais populosos e com maior infraestrutura econômica, como Bahia, Ceará e Pernambuco, revela um desafio à estratégia da PNDR de interiorização e desconcentração do desenvolvimento (art. 3º, II). Para se alinhar plenamente à política vigente, a aplicação do FNE precisaria demonstrar maior aderência à tipologia de regiões de baixa renda e baixo dinamismo, havendo espaço para aprimorar a coerência territorial e normativa da distribuição dos recursos, em alinhamento às diretrizes contemporâneas da PNDR.

Tabela 20 - Aplicação dos recursos do FNE por estados da região de operação em 2024

UFs	Número de Contratos	%	Valor Contratado	%	Valor Médio
AL	66.421	4,2	2.182.835.455,2	4,9	32.863,63
BA	314.113	19,6	10.566.486.794,5	23,6	33.639,13
CE	352.079	22,0	6.633.429.074,5	14,8	18.840,74
ES	5.490	0,3	661.522.101,8	1,5	120.495,83
MA	159.937	10,0	5.350.574.257,1	11,9	33.454,26
MG	117.458	7,3	3.299.813.057,1	7,4	28.093,56
PB	117.034	7,3	3.020.621.389,0	6,7	25.809,78
PE	159.576	10,0	4.642.471.351,1	10,4	29.092,54
PI	159.933	10,0	4.180.415.042,1	9,3	26.138,54
RN	86.127	5,4	2.572.491.315,1	5,7	29.868,58
SE	61.813	3,9	1.694.833.148,9	3,8	27.418,72
Total Geral	1.599.981	100	44.805.492.986,4	100	32.863,63

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Em relação ao valor médio contratado por estado na área de atuação do FNE em 2024, evidencia-se uma assimetria relevante entre o número de contratos firmados e o volume financeiro médio por operação: enquanto estados como Minas Gerais e Espírito Santo, com participações modestas no número total de contratos, apresentam valores médios significativamente elevados, estados com grande volume de operações, como Ceará e Paraíba, possuem valores médios inferiores.

Isso posto, destaca-se a importância da equidade no acesso às oportunidades de desenvolvimento e da interiorização das ações (art. 3º, I e II; art. 4º, III e V), conforme padrão do valor médio de contratos. Isso reforça a necessidade de redirecionamento estratégico do FNE para garantir maior aderência territorial e social, corrigindo distorções que favorecem unidades federativas com maior capacidade instalada em detrimento de regiões mais vulneráveis, como o semiárido nordestino.

Na análise segundo a **tipologia dos municípios** definida pela PNDR (Tabela 21), evidencia-se que a maior parte dos contratos (37,3%) e do valor total contratado (32,5%) concentrou-se em municípios classificados como de média renda e médio dinamismo, seguidos pelos de média renda e alto dinamismo, que receberam 21,7% dos contratos e 23,3% dos recursos. Por outro lado, os municípios de baixa renda e baixo dinamismo, considerados prioritários pela PNDR, responderam por apenas 2,1% dos contratos e 2,2% do valor total, enquanto os de alta renda e alto dinamismo também aparecem com baixa participação.

Tabela 21 - Aplicação dos recursos do FNE por tipologia de municípios da PNDR em 2024

Classificação PNDR	Quantidade de Contratos	%	Valor Contratado	%
Alta Renda e Alto Dinamismo	23.675	1,5	716.147.953,7	1,6
Alta Renda e Baixo Dinamismo	15.537	1,0	862.208.623,6	1,9
Alta Renda e Médio Dinamismo	123.362	7,7	6.087.636.659,8	13,6
Baixa Renda e Alto Dinamismo	124.777	7,8	1.688.368.959,2	3,8
Baixa Renda e Baixo Dinamismo	32.895	2,1	968.223.222,3	2,2
Baixa Renda e Médio Dinamismo	205.372	12,8	3.964.160.516,0	8,8
Média Renda e Alto Dinamismo	347.806	21,7	10.436.825.361,5	23,3
Média Renda e Baixo Dinamismo	130.512	8,2	5.527.362.957,4	12,3
Média Renda e Médio Dinamismo	596.045	37,3	14.554.558.732,8	32,5
Total Geral	1.599.981	100	44.805.492.986,4	100

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Essa distribuição, embora compatível com critérios de eficiência financeira, apresenta limitações frente aos objetivos redistributivos estabelecidos pelos marcos legais que regulam a política regional. Esses dados sugerem que o FNE continua sendo mais acessado por municípios com capacidade institucional e econômica intermediária, o que pode refletir tanto uma maior capacidade de formulação de projetos quanto eventuais barreiras de acesso ao crédito nos territórios mais vulneráveis.

A tímida participação das áreas de baixa renda e dinamismo nos valores contratados indica ainda que o FNE enfrenta o desafio de alinhar plenamente sua execução à tipologia referencial e aos objetivos estratégicos da PNDR. Isso demanda o aprimoramento dos mecanismos de seleção e priorização territorial, de forma a assegurar que os recursos cumpram sua função de indução ao desenvolvimento regional com justiça distributiva.

A Tabela 22 mostra que, em 2024, 97,4% dos contratos do FNE foram firmados com pessoas físicas, mas representaram apenas 48,1% do valor total contratado, enquanto as pessoas jurídicas, com apenas 2,6% dos contratos, concentraram 51,9% dos recursos. Isso indica que os contratos com pessoas físicas são de menor valor médio, voltados ao microcrédito, agricultura familiar e pequenos empreendimentos, enquanto os firmados com pessoas jurídicas envolvem investimentos de maior escala.

Embora o padrão atenda parcialmente à legislação que prioriza pequenos produtores e microempresários, a concentração do volume financeiro em pessoas jurídicas revela uma estrutura de crédito ainda desigual, que pode limitar o caráter redistributivo do fundo. Sob a ótica da PNDR (Decreto nº 11.962/2024), esse cenário aponta para a necessidade de maior equilíbrio entre eficiência e equidade,

ampliando o acesso de pessoas físicas e grupos vulneráveis aos recursos, sem comprometer a sustentabilidade produtiva e financeira do FNE.

Tabela 22 - Aplicação dos recursos do FNE por tipo de contrato - pessoa física e pessoa jurídica em 2024

Contrato	Quantidade de Contratos	%	Valor contratado	%
PF	1.558.800	97,4	21.545.379.929,2	48,1
PJ	41.181	2,6	23.260.113.057,2	51,9
Total	1.599.981	100,0	44.805.492.986,4	100,0

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Quanto à aplicação dos recursos por **setor**, observa-se uma forte concentração em dois segmentos (Tabela 23): o rural e o de comércio e serviços, que responderam por quase 98% dos contratos (44,9% e 53,2%, respectivamente) e por cerca de 70% do valor contratado (42,9% para o setor rural e 27,2% para comércio e serviços).

Apesar da elevada quantidade de contratos no setor de comércio e serviços, o valor médio por operação é relativamente baixo, indicando predominância de microcrédito ou financiamento para pequenos empreendimentos urbanos. Já o setor rural recebeu o maior volume de recursos em valor absoluto, sinalizando a continuidade da centralidade do crédito agrícola na estrutura do FNE.

Outros setores, como infraestrutura (17,1% dos valores contratados com apenas 0,01% dos contratos) e agroindústria (3,1% dos valores e quase nenhuma participação em número de contratos), aparecem com peso relevante em termos financeiros, mas baixa capilaridade territorial.

Tabela 23 - Aplicação dos recursos do FNE por setor em 2024

Setor	Quantidade Contratos	%	Valor contratado	%
Agroindustrial	647	0,0	1.371.767.902,8	3,1
Comércio e Serviços	851.871	53,2	12.172.489.591,1	27,2
Energia PF	6.019	0,4	157.508.549,8	0,4
Industrial	19.743	1,2	2.800.927.786,8	6,3
Infraestrutura	224	0,0	7.643.588.092,6	17,1
P-Fies	687	0,0	37.510.090,5	0,1
Rural	719.094	44,9	19.209.727.096,6	42,9
Rural Pronaf	54	0,0	8.672.491,6	0,0
Turismo	1.642	0,1	1.403.301.384,5	3,1
Total Geral	1.599.981	100	44.805.492.986,4	100

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Essa distribuição setorial é coerente com a prioridade ao financiamento de atividades produtivas com uso intensivo de mão de obra local e voltadas para o consumo básico, como a agricultura familiar. No entanto, também se observa que setores estratégicos para a diversificação econômica, como a agroindústria, a indústria e o turismo, apresentam participação ainda limitada no total de recursos aplicados, o que pode comprometer a função indutora do FNE sobre novas cadeias produtivas regionais.

Nesse sentido, os dados apontam para a necessidade de calibragem nas políticas operacionais do fundo, incentivando maior inserção produtiva de setores com maior capacidade de transformação econômica e de geração de emprego qualificado nas regiões menos dinâmicas.

Em relação ao **porte dos estabelecimentos** beneficiários (Tabela 24), a análise evidencia um forte predomínio das categorias de menor porte: os minis e os microempreendimentos concentraram 97,4% dos contratos, embora tenham recebido apenas 34,2% do montante total contratado. Em contraste, os estabelecimentos classificados como de médio porte (Médio I e Médio II) e pequeno-médio, que juntos somam menos de 1% dos contratos, responderam por uma parcela expressiva dos valores contratados, totalizando mais de 38% dos recursos.

Já as grandes empresas, apesar de representarem apenas 0,02% dos contratos, absorveram 10,7% do volume total, com valor médio por operação bastante elevado.

Tabela 24 - Aplicação dos recursos do FNE por porte do estabelecimento em 2024

Porte	Quantidade de Contratos	%	Valor contratado	%
Empreendedor Individual	18	0,0	517.827,4	0,0
Grande	290	0,02	4.788.892.786,0	10,7
Médio I	3.669	0,2	8.671.673.432,6	19,4
Médio II	797	0,0	3.439.363.015,3	7,7
Mini/Micro	1.557.889	97,4	15.338.610.598,8	34,2
Pequeno	30.960	1,9	7.655.239.215,0	17,1
Pequeno-Médio	6.358	0,4	4.911.196.111,3	11,0
Total Geral	1.599.981	100	44.805.492.986,4	100

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Essa distribuição revela uma dualidade importante na política de crédito do FNE: por um lado, há forte capilaridade nos contratos com empreendimentos de menor porte, o que é coerente com a diretriz da Lei nº 7.827/1989 de priorizar micro e pequenas empresas como instrumentos de inclusão produtiva e redução das desigualdades; contudo, a maior parte do volume financeiro está concentrada em

operações com estabelecimentos de maior capacidade econômica, o que pode indicar maior facilidade de acesso ao crédito e maior capacidade de investimento desses agentes.

Tal padrão exige atenção à luz do Decreto nº 11.962/2024, que estabelece como um dos objetivos da PNDR a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento. Ainda que o número de contratos demonstre compromisso com a inclusão, o volume de recursos revela uma concentração que pode limitar o impacto redistributivo do fundo, sobretudo nas regiões mais vulneráveis.

Quanto à **finalidade das operações** de crédito (Tabela 25), observa-se a predominância clara das operações destinadas a investimento, que representam 38,8% do total de contratos e concentram 67,8% do valor contratado. Em seguida, aparecem os contratos de capital de giro isolado, com 52,1% dos contratos, mas apenas 9,4% dos recursos, o que indica operações de baixo valor médio, provavelmente associadas ao microcrédito urbano e à manutenção de pequenos empreendimentos.

O custeio isolado ou comercialização responde por 8,9% dos contratos e 17% dos valores, sendo relevante sobretudo para atividades agropecuárias. Já os contratos de investimento misto, que associam capital de giro e investimento fixo, são pouco frequentes (0,2%), mas apresentam valor médio elevado, totalizando 5,8% dos recursos.

Tabela 25 - Aplicação dos recursos do FNE por finalidade da operação em 2024

Finalidade	Quantidade de Contratos	%	Valor contratado	%
Capital de Giro Isolado	833.678	52,1	4.196.056.600,8	9,4
Custeio isolado/ Comercialização	143.102	8,9	7.601.194.722,7	17,0
Investimento	620.056	38,8	30.390.562.446,7	67,8
Investimento Misto	3.145	0,2	2.617.679.216,1	5,8
Total Geral	1.599.981	100	44.805.492.986,4	100

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Ao priorizar operações de investimento, o FNE potencializa sua capacidade de indução ao desenvolvimento estrutural, contribuindo para a modernização de cadeias produtivas e a expansão da capacidade produtiva regional. No entanto, a elevada participação de contratos de capital de giro com baixo valor médio também reflete uma importante dimensão inclusiva.

Para alcançar maior equilíbrio entre inclusão e transformação estrutural, é desejável que os instrumentos de crédito combinem capital de giro e investimento de forma mais articulada, especialmente em regiões de baixa renda e baixo

dinamismo, de modo a garantir sustentabilidade econômica e social aos empreendimentos apoiados.

Em relação à **região de operação** (Tabela 26), diferenciando entre áreas localizadas no semiárido e fora dele, os dados evidenciam que o semiárido concentrou a maioria das operações, com 76,6% dos contratos e 64,1% do valor total contratado. Essa predominância confirma o direcionamento prioritário do FNE para essa região, que historicamente concentra os maiores déficits socioeconômicos do Nordeste e é reconhecida como sub-região especial pela PNDR.

Apesar disso, observa-se que a proporção de contratos (mais de três quartos) supera a participação relativa no volume de recursos, o que sugere um maior número de operações de baixo valor médio, típicas do microcrédito rural e de atividades de subsistência.

Tabela 26 - Aplicação dos recursos do FNE por região de operação em 2024

Região de operação	Quantidade de Contratos	%	Valor Contratado	%
Fora do semiárido	373.737	23,4	16.091.469.884,8	35,9
Semiárido	1.226.244	76,6	28.714.023.101,6	64,1
Total Geral	1.599.981	100	44.805.492.986,4	100

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Essa dinâmica está alinhada com a determinação do §2º do artigo 2º da Lei nº 7.827/1989, que estabelece que metade dos recursos do FNE destinados à região Nordeste deve ser direcionada ao semiárido, em condições compatíveis com suas especificidades.

A presença majoritária de contratos nessa sub-região também responde às diretrizes da PNDR, que busca reduzir desigualdades intrarregionais por meio da promoção do desenvolvimento em áreas historicamente marginalizadas.

No entanto, o fato de o valor médio por operação no semiárido ser inferior ao observado fora dessa região pode sinalizar a persistência de barreiras estruturais ao financiamento de maior escala, como limitações técnicas, institucionais ou de garantias.

A análise do FNE em 2024 confirma sua importância como instrumento de crédito público, mas evidencia a **persistência de padrões históricos de concentração territorial, setorial e institucional**, com predominância de recursos nos estados mais desenvolvidos e em atividades tradicionais de baixa complexidade. Os municípios de baixa renda e baixo dinamismo continuam subatendidos, contrariando os objetivos redistributivos da PNDR e limitando o potencial transformador do fundo.

A maior parte dos contratos beneficia micro e pequenos empreendedores, mas a **concentração dos valores em grandes grupos** reforça desigualdades estruturais.

Além disso, a **centralização no Banco do Nordeste**, a **predominância de operações de curto prazo** e a **baixa articulação com políticas complementares de infraestrutura, inovação e capacitação** reduzem a eficácia do FNE como indutor de desenvolvimento regional. Persistem disparidades no tiquete médio entre estados e falhas nos mecanismos de monitoramento e avaliação territorializada.

Para ampliar seu impacto, recomenda-se **reorientar a carteira para setores inovadores e substantivos, ajustar os critérios de elegibilidade e alocação conforme a tipologia da PNDR, diversificar canais operacionais e fortalecer a governança e a avaliação de resultados**, transformando o FNE em um verdadeiro catalisador de desenvolvimento regional inclusivo e sustentável.

5.2.6. Análise da programação e aplicação dos recursos do FCO (2024)

Quanto ao desempenho do FCO, observa-se uma execução superior à programação inicial, com um total efetivado de R\$ 12,77 bilhões, o que corresponde a 127,2% do total programado (R\$ 10,04 bilhões), conforme indicado na Tabela 27.

Tabela 27 - Valores programados e efetivados por Unidade da Federação atendida com recursos do FCO

UFs	Programado Total (A)	Efetivado Total (B)	% (B/A)
DF	1.004.339.804,0	472.966.119,3	47,1
GO	3.314.321.353,0	4.908.655.465,1	148,1
MS	2.410.415.530,0	2.981.318.690,3	123,7
MT	3.314.321.353,0	4.410.143.031,2	133,1
Total	10.043.398.041,0	12.773.083.305,9	127,2

Fonte: Elaboração própria, com dados da programação e do efetivado (MIDR)

No entanto, essa média regional encobre significativas disparidades entre os estados. O maior desvio negativo ocorreu no Distrito Federal, que executou apenas 47,1% do valor programado - R\$ 472,9 milhões frente a R\$ 1,004 bilhão alocado. Em contrapartida, os estados de Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso registraram execuções superiores ao previsto, com 148,1%, 123,7% e 133,1%, respectivamente.

A execução territorial do FCO em 2024 revela robustez do fundo em termos agregados, mas fragilidade na efetividade distributiva entre os entes federativos. A baixa performance do DF pode indicar fragilidades na demanda qualificada,

dificuldades de operacionalização dos créditos ou limitação no perfil dos beneficiários em aderir aos critérios estabelecidos, enquanto para os demais estados sinalizam elevada capacidade de absorção dos recursos, que tradicionalmente possuem maior dinamismo econômico, especialmente nos setores do agronegócio, indústria de transformação e infraestrutura logística.

A discrepância entre a execução do FCO e dos demais estados revela a necessidade de revisão das estratégias de indução e articulação institucional nos territórios com menor dinamismo, sob risco de se comprometer o caráter redistributivo do FCO. O monitoramento desses descompassos deve orientar o aprimoramento das metodologias de programação e a adoção de mecanismos de apoio técnico e institucional para ampliar a capilaridade e a efetividade do FCO.

A **aplicação dos recursos** do FCO por estados da região de operação em 2024 (Tabela 28), revelam diferenças marcantes na distribuição dos contratos e valores entre os entes federados: Goiás concentrou a maior proporção tanto no número de contratos (38,8%) quanto no valor contratado (38,4%), seguido por Mato Grosso (31,3% e 34,5%, respectivamente), enquanto Mato Grosso do Sul apresentou participação intermediária e o Distrito Federal registrou os menores percentuais (4% dos contratos e 3,7% do valor).

Essa configuração é compatível com o art. 2º da Lei nº 7.827/1989, ao determinar que os Fundos Constitucionais devem atender às “reais necessidades das regiões beneficiárias”, permitindo variações conforme a capacidade local de formular projetos economicamente viáveis. Os dados também refletem as diretrizes do art. 3º, que priorizam atividades produtivas intensivas em mão de obra e insumos locais, favorecendo áreas com maior dinamismo econômico e institucional. Assim, a preponderância de Goiás e Mato Grosso pode ser explicada pela presença de cadeias agroindustriais estruturadas, elevada capacidade técnica e infraestrutura logística consolidada, fatores que aumentam a elegibilidade dos projetos junto aos bancos operadores do FCO.

Tabela 28 - Aplicação dos recursos do FCO por estados da região de operação em 2024

UFs	Número de Contratos	%	Valor Contratado	%	Vallor Médio
DF	1.101	4,0	472.966.119,3	3,7	429.578,67
GO	10.770	38,8	4.908.655.465,1	38,4	455.771,17
MS	7.196	25,9	2.981.318.690,3	23,3	414.302,21
MT	8.674	31,3	4.410.143.031,2	34,5	508.432,45
Total Geral	27.741	100	12.773.083.305,9	100	460.440,62

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Sob a perspectiva da PNDR, instituída pelo Decreto nº 11.962/2024, os dados da Tabela 28 também devem ser analisados à luz do objetivo de “reduzir as

desigualdades econômicas e sociais intrarregionais e inter-regionais” (art. 1º e 3º, I). A concentração de recursos nos estados mais integrados às cadeias produtivas regionais, como Goiás e Mato Grosso, embora compatível com critérios de produtividade e eficiência, pode representar um desafio à estratégia da PNDR de interiorização e desconcentração do desenvolvimento (art. 3º, II).

A baixa participação do Distrito Federal e a menor expressão relativa de Mato Grosso do Sul indicam a necessidade de aprimorar os mecanismos de inclusão territorial em regiões com menor capacidade de formulação e execução de projetos financiáveis.

Em relação ao **valor médio** contratado por operação, os dados evidenciam que Mato Grosso apresenta a maior razão entre montante liberado e número de contratos, situando-se próximo de meio milhão de reais por operação, resultado compatível com a predominância de projetos de grande escala em cadeias de soja, milho, algodão e proteína animal, nos quais custos fixos e necessidades de capital são substancialmente superiores aos de empreendimentos de menor porte.

Goiás, embora detenha o maior contingente de contratos, exibe valor médio ligeiramente inferior, o que sugere coexistência de operações agrícolas tradicionais e iniciativas de modernização logística, mantendo, ainda assim, padrão de capitalização elevado.

Já o Distrito Federal e Mato Grosso do Sul registram tíquetes médios mais modestos: no primeiro caso, a explicação reside na preponderância de serviços e na limitada disponibilidade de terras rurais, implicando financiamentos menos intensivos em ativos físicos; no segundo, observa-se carteira dominada por pequenos e médios produtores, refletindo a heterogeneidade estrutural do estado.

Quanto à alocação dos recursos do FCO segundo a **tipologia de municípios** definida pela PNDR (Tabela 29), os números demonstram marcada predominância dos agrupamentos de alta renda. Somados, os estratos “Alta Renda e Médio Dinamismo” e “Alta Renda e Baixo Dinamismo” concentram 54,3% dos contratos e 56,4% do valor contratado, indicando que mais da metade das operações se direcionou a localidades já favorecidas em termos de renda per capita. Chamam igualmente atenção os 29,7% de contratos situados em “Alta Renda e Médio Dinamismo”, equivalentes a R\$ 3,6 bilhões, praticamente empatados em montante financeiro com o segmento “Alta Renda e Baixo Dinamismo”, o que sugere que tanto municípios consolidados quanto aqueles em relativa estagnação atraem volumes semelhantes de capital.

Em contraposição, as categorias de “Média Renda” absorvem 43,3% dos contratos e 39,9% dos recursos, revelando presença expressiva, porém inferior, quando comparadas às de alta renda. Dentro desse grupo, destaca-se o cluster “Média Renda e Médio Dinamismo”, que responde por 28,7% dos contratos e 27,3% do montante liberado, sugerindo potencial competitivo mesmo em ambientes de renda intermediária.

Já o segmento “Média Renda e Baixo Dinamismo”, responsável por apenas 7,0% dos contratos e 5,2% dos valores, evidencia limitada capacidade de atração de

investimentos, possivelmente em razão de carências institucionais ou baixa taxa de bancabilidade dos projetos apresentados.

Tabela 29 - Aplicação dos recursos do FCO por tipologia de municípios da PNDR em 2024

Classificação PNDR	Quantidade de Contratos	%	Valor Contratado	%
Alta Renda e Alto Dinamismo	645	2,3	447.149.426,9	3,5
Alta Renda e Baixo Dinamismo	6.831	24,6	3.607.531.965,5	28,2
Alta Renda e Médio Dinamismo	8.231	29,7	3.606.710.972,1	28,2
Média Renda e Alto Dinamismo	2.112	7,6	955.610.023,9	7,5
Média Renda e Baixo Dinamismo	1.948	7,0	663.241.260,2	5,2
Média Renda e Médio Dinamismo	7.974	28,7	3.492.839.657,3	27,3
Total Geral	27.741	100	12.773.083.305,9	100

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

A distribuição aferida encontra respaldo parcial na Lei nº 7.827/1989, a qual determina que os Fundos Constitucionais atendam às necessidades regionais reais e adotem critérios diferenciados de prazo, carência e garantia, facultando maior aporte onde haja demanda qualificada. Entretanto, a elevada participação de municípios de alta renda tensiona o princípio da redução das disparidades regionais. A PNDR (Decreto nº 11.962/2024) aprofunda essa lógica ao estabelecer metas de convergência e equidade, recomendando priorização de territórios tipificados como “baixa renda e baixo dinamismo”.

A evidência empírica, portanto, sugere necessidade de calibragem entre eficiência econômica e coesão territorial, a fim de alinhar de modo mais pleno a execução financeira do FCO aos objetivos estratégicos de convergência socioeconômica previstos tanto na Lei nº 7.827/1989 quanto na PNDR.

Quanto ao **tipo de contrato**, em 2024, as pessoas físicas responderam por 54,2% dos contratos e 53,0% do valor total desembolsado pelo FCO (Tabela 30), evidenciando forte presença de produtores rurais, microempreendedores e cooperados — público-alvo tradicional do fundo. As pessoas jurídicas, por sua vez, concentraram 45,8% dos contratos e 47,0% dos recursos, com tíquete médio semelhante ao das pessoas físicas (R\$ 472 mil contra R\$ 450 mil), indicando equilíbrio entre os perfis de tomadores.

Essa configuração reflete a diretriz da Lei nº 7.827/1989, que assegura acesso ao crédito tanto a produtores e cooperativas quanto a empresas, e está em consonância com a PNDR (Decreto nº 11.962/2024), que prioriza inclusão produtiva e fortalecimento de cadeias regionais. Assim, o FCO demonstra capacidade de conciliar dois objetivos complementares: financiar projetos de maior porte que elevam a competitividade regional e ampliar o acesso de pequenos

agentes ao crédito, contribuindo para a convergência socioeconômica e a redução das desigualdades intrarregionais.

Tabela 30 - Aplicação dos recursos do FCO por tipo de contrato - pessoa física e pessoa jurídica em 2024

Contrato	Quantidade de Contratos	%	Valor contratado	%
PF	15.028	54,2	6.764.644.890,3	53,0
PJ	12.713	45,8	6.008.438.415,7	47,0
Total	27.741	100	12.773.083.305,9	100

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Quanto aos **setores** beneficiados (Tabela 31), em 2024, a aplicação dos recursos do FCO manteve forte concentração na agropecuária, que respondeu por 51,5% dos contratos e 57,6% do valor total, confirmando o papel central do setor rural na dinâmica econômica do Centro-Oeste. O comércio e serviços ocupou a segunda posição, com 39,1% dos contratos e 30,9% dos recursos, caracterizando operações de menor porte e foco em capital de giro e modernização de pequenas empresas. A indústria representou 5,8% dos contratos e 6,8% dos valores, enquanto turismo e infraestrutura, embora com participação marginal, registraram tíquetes médios elevados, refletindo projetos pontuais e estratégicos.

Tabela 31 - Aplicação dos recursos do FCO por setor em 2024

Setor	Quantidade de Contratos	%	Valor Contratado	%	Valor Médio Contrato
Não identificado	2	0,0	25.000,0	0,0	12.500
Comércio e Serviços	10.848	39,1	3.943.226.918,2	30,9	363.498
Empresarial	17	0,1	199.611.463,3	1,6	11.741.851
Energia PF	806	2,9	15.036.612,1	0,1	18.656
Industrial	1.596	5,8	864.439.856,6	6,8	541.629
Infraestrutura	44	0,2	137.971.258,1	1,1	3.135.710
Rural	14.288	51,5	7.359.228.501,2	57,6	515.064
Turismo	140	0,5	253.543.696,6	2,0	1.811.026
Total Geral	27.741	100	12.773.083.305,9	100	460.441

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

A predominância rural é coerente com a vocação produtiva regional, mas contrasta com as metas da PNDR (Decreto nº 11.962/2024), que prioriza diversificação e

agregação de valor. Assim, a baixa participação dos setores industrial e de infraestrutura evidencia o desafio de alinhar o FCO aos objetivos de transformação estrutural e redução das desigualdades, exigindo maior apoio a atividades urbanas e de base tecnológica em territórios menos dinâmicos.

Quanto ao **porte do estabelecimento**, em 2024, o FCO apresentou forte concentração de crédito no segmento de pequeno porte (Tabela 32), responsável por 70,1% dos contratos e 48,1% do valor contratado, demonstrando capilaridade e aderência ao público prioritário da política regional. Os estabelecimentos de pequeno-médio porte também tiveram destaque, com 14,6% dos contratos e 24,4% dos recursos, refletindo a relevância de agentes econômicos intermediários com maior capacidade de execução. Já os grandes empreendimentos, embora representassem apenas 0,2% das operações, absorveram 5,6% do total, revelando tíquetes de maior escala.

Tabela 32 - Aplicação dos recursos do FCO por porte do estabelecimento em 2024

Porte	Quantidade de Contratos	%	Valor contratado	%
Empreendedor Individual	19	0,1	1.809.913,9	0,0
Grande	45	0,2	710.973.596,7	5,6
Médio 1	1.402	5,1	1.799.280.919,4	14,1
Médio 2	61	0,2	326.584.152,9	2,6
Médio I	174	0,6	160.549.261,1	1,3
Médio II	4	0,0	1.552.100,0	0,0
Micro	1.011	3,6	219.664.105,6	1,7
Mini/Micro	278	1,0	62.663.085,0	0,5
Pequeno	19.433	70,1	6.146.580.184,7	48,1
Pequeno Médio	4.042	14,6	3.115.490.365,1	24,4
Pequeno-Médio	466	1,7	212.899.009,5	1,7
PF	806	2,9	15.036.612,1	0,1
Total Geral	27.741	100	12.773.083.305,9	100

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

A baixa participação de micro e miniempreendedores indica barreiras de acesso ao crédito formal, apesar da orientação normativa de priorizá-los.

Assim, embora o FCO demonstre alinhamento parcial às diretrizes da PNDR e da Lei nº 7.827/1989, ainda enfrenta desafios para promover inclusão produtiva efetiva, exigindo medidas como simplificação de exigências, fortalecimento de garantias e assistência técnica para ampliar o alcance do crédito e reduzir desigualdades regionais, de forma que se possa cumprir plenamente seu papel de agente indutor do desenvolvimento regional equilibrado e inclusivo.

A análise da **finalidade** das operações contratadas (Tabela 33) permite avaliar o direcionamento estratégico do crédito disponibilizado: em 2024, o FCO destinou a maior parte de seus recursos a operações de investimento, que representaram 49,4% dos contratos e 66,5% do valor total, evidenciando foco em ampliação produtiva e modernização de ativos. As operações de custeio e comercialização corresponderam a 29,6% dos contratos e 20,0% dos recursos, enquanto o capital de giro isolado respondeu por 20,9% dos contratos e 12,5% do valor, refletindo a demanda por liquidez e manutenção das atividades correntes.

Essa estrutura demonstra alinhamento com a Lei nº 7.827/1989 e a PNDR (Decreto nº 11.962/2024), que priorizam investimentos produtivos e sustentáveis, embora a participação ainda elevada de operações de curto prazo revele fragilidades financeiras entre pequenos e médios empreendedores.

Tabela 33 - Aplicação dos recursos do FCO por finalidade da operação em 2024

Finalidade	Quantidade de Contratos	%	Valor contratado	%
Não identificado	2	0,0	25.000,0	0,0
Capital de Giro Isolado	833.678	52,1	4.196.056.600,8	9,4
Custeio isolado/Comercialização	143.102	8,9	7.601.194.722,7	17,0
Investimento	620.056	38,8	30.390.562.446,7	67,8
Investimento Misto	3.145	0,2	2.617.679.216,1	5,8
Total Geral	1.599.981	100	44.805.492.986,4	100

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

Assim, o FCO mostra coerência estratégica com seus objetivos estruturantes, mas carece de ações complementares — como capacitação financeira e planejamento de longo prazo — para potencializar os efeitos transformadores do crédito regional.

Quanto à **região de operação**, no ano de 2024, o FCO direcionou a maior parte de seus recursos para regiões não prioritárias, que concentraram 81,9% dos contratos e 83,7% do valor total contratado (Tabela 34), enquanto apenas 18,1% das operações e 16,3% dos recursos alcançaram áreas de baixa renda ou baixo dinamismo.

Essa concentração em territórios mais consolidados contraria o princípio redistributivo da Lei nº 7.827/1989 e os objetivos da PNDR (Decreto nº 11.962/2024), que preveem a redução das desigualdades regionais e o fortalecimento de áreas vulneráveis. O cenário evidencia que o crédito, embora volumoso, ainda não se direciona com a intensidade necessária às regiões mais carentes.

Para corrigir essa distorção, recomenda-se adotar mecanismos de indução mais efetivos — como taxas diferenciadas, ampliação do risco compartilhado,

fortalecimento de agentes locais e simplificação do acesso — a fim de alinhar a execução do FCO à sua função estratégica de promover desenvolvimento equilibrado e justiça territorial.

Tabela 33 - Aplicação dos recursos do FCO por finalidade da operação em 2024

Região de operação prioritária	Quantidade de Contratos	%	Valor Contratado	%
Não	22.725	81,9	10.688.382.638,6	83,7
Sim	5.016	18,1	2.084.700.667,4	16,3
Total Geral	27.741	100	12.773.083.305,9	100

Fonte: IPEA (2025). Elaboração própria.

As considerações finais do FCO em 2024 revelam que o fundo manteve relevância como instrumento de crédito regional, mas persistem distorções estruturais e operacionais que comprometem seu papel redistributivo. Nesse sentido, observa-se **concentração territorial e setorial expressiva**, com predomínio dos recursos em Mato Grosso e Goiás e foco na agropecuária, o que reforça modelos produtivos tradicionais e limita a diversificação econômica.

A tipologia territorial indica **subfinanciamento das áreas de baixa renda e baixo dinamismo**, contrariando os princípios da Lei nº 7.827/1989 e da PNDR (Decreto nº 11.962/2024). Embora micro e pequenos empreendedores liderem em número de contratos, os **valores permanecem concentrados em médios e grandes tomadores**, refletindo a existência de barreiras de acesso e exigências de garantia desproporcionais. A operação excessivamente centralizada no Banco do Brasil reduz a capilaridade e o alcance territorial do crédito. Predominam ainda operações de curto prazo (custeio e giro), em detrimento de investimentos estruturantes capazes de gerar inovação e produtividade.

Além disso, o fundo segue **pouco articulado a outras políticas públicas**, carecendo de integração com ações de infraestrutura, inovação e desenvolvimento territorial. As **disparidades no tíquete médio entre estados e a ausência de mecanismos sistemáticos de monitoramento e avaliação** reforçam a necessidade de redesenho institucional.

Em síntese, recomenda-se **reformar critérios de elegibilidade e risco, ampliar a diversificação setorial e institucional, fortalecer instrumentos de indução territorial e criar um sistema contínuo de avaliação**, de modo que o FCO possa combinar eficiência financeira, justiça espacial e sustentabilidade, contribuindo efetivamente para a coesão e o desenvolvimento equilibrado do Centro-Oeste.

5.2.7. Fundos Constitucionais: Conclusões e Encaminhamentos

As análises realizadas ao longo deste relatório demonstram que os Fundos Constitucionais de Financiamento continuam desempenhando papel relevante na indução do crédito nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, especialmente no que diz respeito ao apoio a micro, pequenas e médias empresas e produtores rurais.

No entanto, os dados de 2024 evidenciam que ainda há uma distância significativa entre os objetivos normativos de redução das desigualdades e os resultados efetivos da distribuição dos recursos: nos três fundos analisados, a lógica de demanda, atrelada à capacidade de apresentação de projetos, continua se sobrepondo à lógica de necessidade socioeconômica e territorial, prejudicando o alcance equitativo dos recursos públicos.

A concentração territorial dos contratos e valores permanece como uma das principais limitações: no FNO, estados como Pará, Rondônia e Tocantins absorvem a maior parte dos montantes, enquanto unidades federativas como Acre, Amapá e Roraima, ainda que apresentem número significativo de contratos, não conseguem captar tíquetes médios expressivos; no caso do FNE, os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará seguem como principais beneficiários, em contraste com o subfinanciamento de regiões interioranas do Piauí, Alagoas e Maranhão; o FCO, por sua vez, mostra clara preponderância de recursos em Goiás e Mato Grosso, em detrimento de porções do Mato Grosso do Sul e do norte de Goiás. Essa assimetria geográfica na distribuição revela que os fundos ainda não conseguem atingir, de maneira eficiente, os territórios mais vulneráveis.

Outro ponto de destaque é a recorrente concentração setorial dos recursos em atividades tradicionais, como agricultura, comércio e serviços, com baixa presença de investimentos em setores de maior agregação de valor e capacidade transformadora. Mesmo com o avanço de algumas linhas de crédito voltadas à inovação e sustentabilidade, observa-se que os fundos continuam sendo aplicados majoritariamente em operações de custeio e capital de giro, com reduzido protagonismo de investimentos estruturantes. Essa dinâmica contribui para a manutenção de modelos produtivos pouco diversificados e de baixa agregação de valor, impedindo que os fundos induzam mudanças significativas nas estruturas econômicas das regiões atendidas.

As análises também evidenciam um desequilíbrio importante entre o número de contratos e os valores efetivamente contratados: micro e pequenos empreendimentos concentram a maioria das operações em termos numéricos, mas recebem uma fração muito menor dos recursos totais. Essa disparidade sugere que os grandes grupos econômicos, por possuírem maior capacidade técnica, jurídica e institucional, continuam acessando a maior parte dos montantes disponíveis.

A falta de mecanismos compensatórios, como tíquetes médios ajustados por tipologia territorial, reforça a exclusão dos pequenos empreendedores, especialmente nos territórios de baixa renda e baixo dinamismo.

Do ponto de vista institucional, observa-se forte concentração dos recursos em poucas instituições operadoras. O Banco do Nordeste, no caso do FNE, e o Banco da Amazônia, no FNO, continuam responsáveis por mais de 98% das operações em seus respectivos fundos. Essa centralização reduz a pluralidade de estratégias de financiamento, dificultando a adaptação às realidades locais e limitando a capacidade de penetração em nichos mais específicos ou comunidades tradicionalmente excluídas do sistema bancário. A escassa participação de cooperativas de crédito, bancos comunitários e agentes locais revela a necessidade de diversificação e descentralização dos canais operacionais.

É importante destacar também a fragilidade dos mecanismos de avaliação e monitoramento das políticas de crédito implementadas pelos fundos: a inexistência de indicadores robustos de impacto territorial, setorial e social limita a capacidade do poder público de aferir a efetividade das aplicações.

Além disso, a carência de avaliações *ex post* e de instrumentos de *accountability* compromete a transparência na alocação dos recursos, dificultando a identificação de gargalos, sobreposições ou ineficiências na operação dos fundos. A institucionalização de painéis de acompanhamento, relatórios temáticos e indicadores territoriais deve ser, portanto, uma prioridade para a qualificação da gestão pública e do controle social.

As análises revelam, ainda, a baixa articulação dos fundos com outras políticas públicas de desenvolvimento regional. A desconexão com iniciativas de infraestrutura, inovação, qualificação profissional e sustentabilidade ambiental reduz os efeitos multiplicadores do crédito e compromete a consolidação de ambientes produtivos mais dinâmicos. A atuação isolada dos fundos impede a formação de ecossistemas de desenvolvimento territorial, nos quais o crédito possa atuar de forma sinérgica com políticas estruturantes. Nesse sentido, a integração com os Planos Regionais de Desenvolvimento - PRDs, consórcios intermunicipais e arranjos produtivos locais se mostra essencial para ampliar os impactos e garantir maior aderência às realidades dos territórios.

Não obstante, o alinhamento dos fundos com a PNDR ainda é bastante limitado. Embora a legislação determine prioridade para territórios de baixa renda e baixo dinamismo, a aplicação prática dos critérios é frequentemente diluída pela prevalência de aspectos mercadológicos.

Os dados de 2024 indicam que os fundos continuam reproduzindo padrões históricos de concentração, com pouca atenção à dimensão redistributiva da política pública. A ausência de um sistema de classificação e priorização de municípios, com base em indicadores objetivos e georreferenciados, contribui para a manutenção de assimetrias regionais profundas.

As desigualdades intrarregionais também se refletem nas diferenças de tíquete médio entre estados e segmentos econômicos: enquanto algumas unidades federativas apresentam valores médios significativamente elevados, outras permanecem com tíquetes baixos, mesmo com grande volume de contratos. Esse fenômeno revela que a equidade na alocação de recursos ainda não é uma realidade, sendo necessário calibrar os instrumentos de financiamento de acordo com as especificidades territoriais, porte dos empreendimentos e setores

estratégicos. A construção de instrumentos financeiros sensíveis ao território, como subsídios diferenciados e bônus de adimplência territorializados, pode ser um caminho para corrigir tais distorções.

Em suma, os resultados consolidados do FNO, FNE e FCO em 2024 confirmam a importância dos fundos como instrumentos de fomento, mas também evidenciam limitações estruturais que comprometem sua função redistributiva e transformadora.

Assim, é urgente repensar os critérios de elegibilidade, reformar os modelos operacionais e fortalecer os sistemas de avaliação. Somente com uma atuação integrada, territorializada e orientada por objetivos de equidade, será possível transformar os fundos em plataformas efetivas de desenvolvimento regional sustentável, inclusivo e inovador, uma vez que o futuro das políticas regionais depende, em grande parte, da capacidade institucional de promover justiça territorial na alocação dos recursos públicos.

5.3. FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FDNE/FDA/FDCO)

5.3.1. Contextualização histórica e conceitual

Os **Fundos de Desenvolvimento Regional** fazem parte de um conjunto de instrumentos estratégicos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais no Brasil. Esses fundos são estruturados para canalizar recursos financeiros para as regiões historicamente menos desenvolvidas, como o Norte, Nordeste e Centro-Oeste, viabilizando investimentos produtivos, infraestrutura e outras iniciativas que incentivem o crescimento regional e a inclusão econômica, e provendo capital de longo prazo, a baixo custo, para empreendimentos que dificilmente seriam viabilizados apenas com recursos de mercado ou dos fundos constitucionais tradicionais.

A **criação** desses fundos buscou suprir a carência de financiamento adequado ao porte dos investimentos necessários nas regiões menos desenvolvidas. Assim, na cadeia de valor da política pública, os fundos atuam na etapa de insumo e financiamento, viabilizando a implementação (como projetos de infraestrutura e produtivos) que levará aos resultados pretendidos (crescimento econômico regional, redução das disparidades etc.).

O Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA foram criados em 2001 para substituir os antigos Fundos de Investimento do Nordeste (FINOR) e da Amazônia (FINAM). A criação se deu sob a égide das Medidas Provisórias nº 2.156-5 e 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, com a finalidade de assegurar recursos a investimentos produtivos e de infraestrutura nas áreas da Sudene e Sudam. Esses fundos inicialmente enfrentaram desafios operacionais e somente começaram a contratar projetos a partir de 2006.

Por sua vez, o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste – FDCO foi instituído posteriormente, pela Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, e regulamentado pelo Decreto nº 8.067, de 14 de agosto de 2013. Este Fundo foi concebido com finalidade similar, voltada à área da Sudeco, abrangendo DF e estados do Centro-Oeste, para financiar infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos de grande porte .

Em linhas gerais, os três fundos guardam **objetivos** semelhantes, focados em empreendimentos de grande impacto: financiar projetos de infraestrutura econômica e social, serviços públicos essenciais e atividades produtivas com alto potencial de gerar novos negócios e empregos nas regiões-alvo.

Diferentemente dos fundos constitucionais (FNE, FNO, FCO), que atendem também micro e pequenos empreendimentos urbanos e rurais via crédito difuso, os fundos de desenvolvimento tendem a concentrar-se em projetos de maior porte – por exemplo, usinas de energia, ferrovias, pólos industriais, grandes plantas agroindustriais, logística de transporte etc., de modo a refletir a sua função estratégica de atacar gargalos estruturais de desenvolvimento em cada região.

Dessa forma, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR identifica esses fundos como instrumentos de estímulo a investimentos estruturantes, complementando outras ações e instrumentos (como os incentivos fiscais e os fundos constitucionais).

Em termos de **gestão**, tais fundos são geridos pelas superintendências regionais (Sudene, Sudam e Sudeco), sob orientação de seus Conselhos Deliberativos (formados por representantes do governo federal, governos estaduais, setor produtivo etc.), os quais definem as diretrizes e prioridades anuais para aplicação dos recursos em alinhamento com a PNDR.

Os projetos interessados em financiamento devem passar por uma consulta prévia e aprovação pelo Conselho, garantindo aderência aos critérios regionais de desenvolvimento. Uma vez aprovados, os financiamentos são contratados por meio de instituições financeiras oficiais que operam os recursos dos fundos, como o Banco do Nordeste (operador do FDNE), Banco da Amazônia (FDA) ou Banco do Brasil/CAIXA (FDCO), entre outros agentes autorizados pelo Banco Central.

Em termos **geográficos**, cada fundo abrange uma área determinada e possui escopo de atuação definido em lei:

- O FDNE atende à área da Sudene – os nove estados do Nordeste mais partes do norte de Minas Gerais e do Espírito Santo .
- O FDA atende aos nove estados da Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão) – embora administrativamente o Maranhão seja atendido pela Sudene/FDNE, já que integra a região Nordeste por definição legal .
- O FDCO cobre os estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal, correspondendo à área da Sudeco .

Em relação à **fonte dos recursos**, diferentemente dos fundos constitucionais (que recebem percentuais fixos da arrecadação de impostos federais por determinação

constitucional), os fundos FDNE, FDA e FDCO são financiados majoritariamente por dotações do Orçamento Geral da União (OGU), alocadas a cada ano na lei orçamentária: ou seja, dependem de decisões discricionárias do Poder Executivo e do Congresso na alocação orçamentária. Isso lhes dá flexibilidade, mas também os torna sujeitos a cortes ou contingenciamentos em períodos de ajuste fiscal.

Atualmente, os fundos de desenvolvimento regional contam com dotações orçamentárias da União que vêm crescendo em anos recentes. Para 2024, por exemplo, os valores autorizados foram: FDA – R\$ 1,53 bilhão; FDCO – R\$ 486 milhões; e FDNE – R\$ 1,0 bilhão. Esses montantes representam os limites para novos financiamentos nas respectivas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste no exercício. A esse respeito, observa-se incremento significativo em relação a anos anteriores, o que reflete uma maior prioridade dada à agenda de desenvolvimento regional.

Para ilustrar em detalhe, no FDNE, em 2023, foram autorizados ~R\$ 1,3 bilhão em operações, volume totalmente comprometido dada a alta demanda. De fato, incluindo outras fontes e *remainders*, foram liberados cerca de R\$ 2 bilhões ao longo do ano, viabilizando empreendimentos estratégicos – notadamente a continuidade da Ferrovia Transnordestina, que, sozinha, recebeu R\$ 811 milhões (última parcela de financiamento liberada em outubro de 2023). Esse caso evidencia a capacidade do fundo em alavancar projetos de grande porte além do orçamento anual, reutilizando retornos e outras captações.

A alocação dos recursos dos fundos respeita os planos anuais aprovados em seus respectivos Conselhos, que consideram tanto as demandas indicativas dos estados quanto critérios técnicos de desenvolvimento regional equilibrado. Assim, busca-se direcionar investimentos proporcionalmente às necessidades de sub-regiões menos dinâmicas.

Por exemplo, as resoluções de prioridades recentes do FDCO determinam que uma parcela dos recursos financeie projetos em municípios de menor renda e regiões de fronteira, conforme a tipologia PNDR. De modo análogo, no FDA e FDNE há reservas de programação para áreas do interior e zonas semiáridas. Desse modo, esse arranjo procura garantir que os fundos não se concentrem apenas em polos já desenvolvidos e consolidados, mas atendam também às localidades com baixos indicadores socioeconômicos.

Em termos **setoriais**, observa-se que os financiamentos aprovados atendem predominantemente projetos de infraestrutura econômica (rodovias, ferrovias, energia, saneamento) e infraestrutura social (p.ex. expansão de oferta hospitalar e educacional na região atendida). Ademais, também são frequentes investimentos em agroindústrias e indústrias de transformação, aproveitando vocações regionais e cadeias produtivas locais.

Nos últimos anos, projetos de inovação tecnológica e de energias renováveis ganharam espaço, considerando a prioridade federal na promoção da transição energética (especialmente no FDA, que apoia muitos empreendimentos de geração e transmissão de energia na Amazônia). Setores de turismo e serviços estratégicos (como logística, saúde e educação superior), por sua vez, também vêm recebendo financiamentos, alinhados às diretrizes de diversificação econômica regional.

Em suma, apesar de os regulamentos ressaltarem indústria e infraestrutura, o portfólio é, na prática, amplo, cobrindo iniciativas em desenvolvimento rural, bioeconomia e serviços, conforme oportunidades identificadas em cada região.

Cada fundo viabiliza **empreendimentos emblemáticos** em suas regiões:

- No caso do FDNE, destacam-se financiamentos de grandes projetos estruturantes – como a Ferrovia Transnordestina e diversos polos industriais. Esses projetos de logística e transporte integram corredores de exportação e cadeias produtivas, atuando como indutores de desenvolvimento.
- O FDA, por sua vez, tem apoiado iniciativas de logística regional (p. ex. terminais fluviais, rodovias de escoamento) e de expansão energética na Amazônia Legal – considerando que 9 dos 14 projetos aprovados recentemente via FDA estavam voltados à geração e transmissão de energia, dada a necessidade de melhorar a infraestrutura energética na região. Além disso, o FDA tem papel importante no fomento à bioeconomia amazônica, apoiando cadeias produtivas sustentáveis (como extrativismo de açaí, piscicultura e manejo florestal) em sintonia com a agenda de economia verde da Amazônia.
- Já o FDCO financia projetos integrados às cadeias do agronegócio e da mineração no Centro-Oeste, bem como infraestrutura de transporte e saneamento urbano em cidades médias da região. Um exemplo recente é o apoio do FDCO à ampliação de sistemas de abastecimento de água e esgoto em municípios goianos do Entorno do DF, contribuindo para melhoria da qualidade de vida local.

5.3.2. Montante e distribuição regionais dos recursos (até 2023)

Desde sua criação, os Fundos de Desenvolvimento Regional mobilizaram volumes significativos de recursos públicos para as regiões atendidas. Entretanto, a trajetória histórica de alocações e execuções evidencia diferenças de ritmo entre eles.

De 2004 (quando há os primeiros registros orçamentários para o FDNE) até 2023, o montante autorizado nos três fundos soma cerca de R\$ 37,0 bilhões. O FDNE respondeu pela maior fatia, aproximadamente 63,9% desse total, seguido pelo FDA com cerca de 23% e o FDCO com 14%. Importa destacar que o FDNE recebeu aportes ininterruptamente desde 2004, enquanto o FDA só teve seu primeiro aporte em 2013 e o FDCO em 2014, refletindo seus momentos de criação/operação – ou seja: até 2012, apenas o FDNE estava ativo no orçamento; a partir de 2013-2014 os três passam a constar com recursos próprios.

A tabela abaixo (Tabela 34) resume as dotações anuais (autorizadas no orçamento) em milhões de reais:

Tabela 34 - Dotações Orçamentárias anuais dos Fundos de Desenvolvimento (FDNE, FDA, FDCO), 2004–2023, em R\$ milhões

Ano	FDNE (R\$)	FDA (R\$)	FDCO (R\$)
2004	831	-	-
2005	911	-	-
2006	1.026	-	-
2007	1.156	-	-
2008	1.278	-	-
2009	1.480	-	-
2010	1.550	-	-
2021	3.063	383	949
2022	930	455	638
2023	1.157	815	681
2024	1.000	1.530	486

Ao todo, somando 2004–2023, as dotações acumuladas alcançam aproximadamente R\$ 24,9 bilhões para o FDNE, R\$ 8,54 bilhões para o FDA e R\$ 5,28 bilhões para o FDCO . Ou seja, até 2023 o Nordeste recebeu cerca de três vezes mais recursos de desenvolvimento que cada uma das outras regiões via esses fundos – coerente com a prioridade histórica dada ao combate às disparidades do Nordeste, região que concentra a maior população em pobreza.

O FDA (Amazônia), apesar de ter sido inaugurado mais tarde, acumulou quase o dobro do volume do FDCO (Centro-Oeste) até 2022 , reflexo também da inclusão de estados populosos (Pará, Maranhão) e da ênfase nas políticas para Amazônia Legal.

5.3.3. Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)

O **FDNE** foi o primeiro a entrar em operação (a partir de 2004-2005) e o de maior carteira.

Conforme dados da Sudene, **66 projetos** obtiveram financiamento do FDNE entre 2008 e 2023, totalizando cerca de **R\$ 11,3 bilhões** em recursos contratados (valor efetivamente aprovado para empreendimentos).

A distribuição por unidade federativa revela forte concentração em alguns estados do Nordeste: empresas sediadas no **Ceará** foram as que mais acessaram o FDNE, acumulando mais de **R\$ 5,28 bilhões** contratados no período – quase a metade do total. Em seguida, destacam-se **Pernambuco** (R\$ 2,47 bilhões) e **Bahia** (R\$ 1,35 bilhão). Rio Grande do Norte também teve volume significativo (R\$ 1,33 bilhão) graças a projetos recentes, notadamente parques eólicos.

Por outro lado, alguns estados pouco utilizaram o fundo: **Sergipe e Piauí não tiveram nenhum projeto financiado** pelo FDNE até 2023, e Alagoas também aparece com participação muito discreta (próxima de zero nos dados da Sudene, embora não listada na tabela consolidada). Essa disparidade reflete tanto o porte econômico dos projetos propostos em cada estado, quanto a capacidade

institucional de apresentá-los – Ceará, Pernambuco e Bahia possuem economias maiores e atraíram investidores em energia, infraestrutura e indústria de transformação, ao passo que estados menores enfrentaram dificuldade em estruturar projetos de grande envergadura.

Setorialmente, o FDNE privilegiou fortemente projetos de **infraestrutura econômica**: aproximadamente **76%** dos recursos contratados destinaram-se a projetos de infraestrutura, enquanto **24%** foram para o setor industrial (manufatura e agroindústria).

Dentro de infraestrutura, sobressaem investimentos em energia e transportes, uma vez que o FDNE se tornou um dos principais financiadores do setor de **energia eólica** no Nordeste: entre 2008 e 2023, financiou 41 parques eólicos em vários estados (especialmente RN, PB, BA e CE), totalizando cerca de R\$ 3,5 bilhões investidos. Também alocou recursos substanciais para infraestrutura de transporte, como a **Ferrovia Transnordestina** – projeto ferroviário que, embora atrasado, teve aproximadamente R\$ 3,8 bilhões desembolsados via FDNE para sua implantação (um único projeto de enorme porte).

Outros projetos de infraestrutura apoiados incluem terminais portuários, projetos de saneamento e distribuição de gás.

No segmento industrial, os recursos do FDNE ficaram concentrados em alguns empreendimentos de grande escala, como fábricas de cimento, unidades de beneficiamento de alimentos e indústrias metal-mecânicas em estados como Ceará e Bahia. Houve uma pulverização menor no setor industrial – cerca de 18 empresas industriais receberam financiamento, com destaque para Bahia e Ceará (18 empresas cada), enquanto estados como Sergipe não tiveram nenhuma indústria financiada e Minas Gerais (porção setentrional) apenas uma.

Em geral, os financiamentos industriais do FDNE visaram diversificar a base produtiva regional e promover a interiorização do desenvolvimento.

Geograficamente, embora o FDNE tenha beneficiado projetos em 8 dos 11 estados da área da Sudene (9 NE + norte de MG/ES), a maior parte dos municípios contemplados está em regiões relativamente desenvolvidas dentro do Nordeste. Por exemplo, 15 municípios da Paraíba tiveram projetos apoiados (6,7% dos municípios paraibanos) – maior capilaridade relativa –, mas em estados como Ceará, os recursos concentraram-se em poucos municípios do litoral e do sertão com grandes empreendimentos.

Essa concentração é esperada dado o foco em projetos estruturantes; porém, ela também sinaliza o desafio de interiorizar ainda mais os investimentos.

5.3.4. Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)

O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (**FDA**) iniciou suas operações efetivas anos após o FDNE e, consequentemente, financiou um número menor de projetos, totalizando **20 operações de fomento aprovadas** entre 2014 e 2023. Esses financiamentos são de **grande porte** e demonstram uma acentuada concentração

geográfica na Amazônia Legal, com foco em estados de economias mais dinâmicas e com projetos intensivos em capital, como agronegócio, energia e logística.

Em termos de valores acumulados, **Mato Grosso** e **Pará** lideram as contratações, com R\$ 1,656 bilhão e R\$ 1,404 bilhão, respectivamente, no período. Outros estados beneficiados incluem: Amazonas (R\$ 380 milhões), Amapá (R\$ 136 milhões), Maranhão (R\$ 130 milhões), Tocantins (~R\$ 71 milhões) e Rondônia (R\$ 22 milhões). É notável que o Maranhão, embora predominantemente sob a Sudene, tenha acessado o FDA por sua localização na Amazônia Legal.

Por outro lado, **Acre** e **Roraima** não registraram nenhuma contratação, o que pode indicar limitações na demanda estruturada ou na capacidade de desenvolvimento de grandes projetos.

O perfil de investimentos do FDA se assemelha ao do FDNE, com a **infraestrutura** sendo o setor dominante, absorvendo cerca de **66%** dos valores alocados. O maior destaque nesse segmento é a **energia elétrica**, que recebeu mais de R\$ 1,7 bilhão para financiar usinas de geração (como PCHs e parques solares) e sistemas de transmissão. Em contraste com o Nordeste, o setor de transportes teve baixa participação, sem o financiamento de grandes ferrovias ou rodovias.

O setor **industrial** responde por **32%** dos recursos e é relativamente diversificado, abrangendo cadeias produtivas agroindustriais (óleo vegetal, biocombustíveis, processamento de grãos e carnes) e minerais, com forte ligação à vocação regional. Já o setor **rural/agrícola** direto possui uma participação ínfima de apenas **2%**, com um único projeto listado: uma granja avícola em Mato Grosso.

Do ponto de vista da concentração espacial e empresarial, a distribuição é bastante desigual: **10 das 20 empresas financiadas** estão sediadas em **Mato Grosso**, refletindo a atenção dada ao seu forte agronegócio e setor de energia. Amazonas e Pará tiveram 3 empresas cada, e os demais estados atendidos (AP, MA, TO, RO) tiveram apenas 1 empresa.

As 20 empresas que utilizaram o fundo encontram-se sediadas em **14 municípios**, um alcance ainda limitado que sublinha as dificuldades na estruturação de grandes empreendimentos na vasta e complexa região amazônica, seja por entraves ambientais ou pela escassez de um grande empresariado local.

Contudo, os projetos apoiados, como os complexos agroindustriais e usinas de energia, estão em consonância com as diretrizes da PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional) ao atrair capital para setores estratégicos da Amazônia Legal.

5.3.5. Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO)

O **Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO)**, gerido pela Sudeco, teve sua operacionalização iniciada mais tarde, começando a operar de fato em 2015, com o primeiro crédito liberado para um projeto em Goiás. Desde então, até 2023, houve **25 projetos financiados**, totalizando cerca de **R\$ 4,88 bilhões**.

contratados nas três unidades da Federação atendidas: Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

A maior parte dos recursos concentrou-se no estado de **Goiás**, que sozinho respondeu por aproximadamente **R\$ 2,36 bilhões** (48% do total), mantendo a liderança em volume devido a vários projetos industriais e de infraestrutura. Em segundo lugar veio **Mato Grosso**, com cerca de R\$ 1,417 bilhão (29%), seguido por **Mato Grosso do Sul** com R\$ 1,097 bilhão (23%).

Observa-se que, embora Goiás tenha obtido o maior volume, a distribuição em quantidade de projetos foi relativamente equilibrada: Goiás teve 11 empresas financiadas, Mato Grosso 6 e Mato Grosso do Sul 8. Esses 25 projetos espalharam-se por 23 municípios, incluindo as capitais (Goiânia, Cuiabá e Campo Grande) e centros regionais de maior porte econômico (como Catalão, Rio Verde, Três Lagoas e Rondonópolis), indicando uma **alta concentração espacial** dos investimentos.

Setorialmente, o FDCO se diferenciou dos outros fundos por ter uma distribuição mais **balanceada entre infraestrutura e indústria**: na infraestrutura, o fundo apoiou projetos essenciais para a logística regional, como **concessões rodoviárias, usinas de geração de energia** (solar, PCHs, expansão de hidroelétricas) e, notavelmente, a implantação de um **trecho ferroviário**; no setor industrial, por sua vez, o FDCO fomentou uma gama variada de empreendimentos ligados ao agronegócio e recursos naturais, visando verticalizar cadeias produtivas. Nesse sentido, houve apoio a projetos de **mineração, indústria de celulose** (expansão em Três Lagoas-MS), **complexos industriais de grãos, indústria de alimentos e bebidas, e produção de etanol de milho/cana**.

Adicionalmente, no setor de serviços, o FDCO apoiou pelo menos um projeto emblemático: a construção de um hotel de águas termais em Rio Quente (GO).

De modo geral, o FDCO apresenta uma abordagem multissetorial, mas altamente concentrada em agentes de grande porte, cumprindo sua função de financiar projetos estruturantes com impacto significativo na geração de emprego e renda no Centro-Oeste.

5.3.6. Perspectivas atuais

Em 2023 e 2024, os Fundos de Desenvolvimento Regional passaram a contar com fontes de financiamento inovadoras, uma vez que o governo federal articulou, junto à COFIEC, operações de crédito externo para capitalizar os fundos: foram aprovados aportes de US\$ 500 milhões do Banco Mundial e US\$ 500 milhões do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB/BRICS), além de €300 milhões da Agência Francesa de Desenvolvimento, a serem distribuídos entre FDNE, FDCO e FDA.

Essa internacionalização de recursos – inédita na história dos fundos – tem por objetivo ampliar a capacidade de investimento em agendas estruturantes (transição energética, infraestrutura sustentável etc.). Com isso, a disponibilidade financeira projetada para 2024 dos fundos cresceu significativamente, dando fôlego a novos projetos. Por exemplo, estima-se que o FDNE possa operar, em 2024,

com até R\$ 1,1 bilhão adicional graças à operação com o NDB, superando o nível de 2023.

Paralelamente, houve atualização nos critérios de elegibilidade e prioridades: os conselhos deliberativos revisaram as resoluções de diretrizes para 2024, incorporando novas prioridades setoriais e espaciais. No caso do FDCO (Sudeco), a Resolução Condel nº 154/2024 redefiniu quatro setores prioritários (incluindo recuperação de áreas degradadas, projetos de inovação tecnológica etc.) e destacou espaços territoriais preferenciais como municípios de fronteira e cidades médias do Centro-Oeste.

Movimentos semelhantes ocorreram na Sudene e Sudam, que editaram resoluções atualizando as mesorregiões prioritárias e incentivando projetos em setores alinhados ao Novo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) – como energias renováveis, logística e inclusão digital.

Além disso, foram ajustados alguns parâmetros de operação: por exemplo, redução do valor mínimo financiável em municípios de baixa renda (para ampliar o alcance em cidades pequenas), e maior flexibilidade em garantias para projetos inovadores. Essas mudanças normativas refletem a intenção de tornar os fundos mais ágeis e aderentes às agendas atuais de desenvolvimento regional.

Apesar dos avanços, permanecem desafios apontados pelos gestores e órgãos de controle. Um deles é a eficiência operacional: há reconhecimento de que é preciso acelerar a avaliação e a liberação de recursos, reduzindo a burocracia sem comprometer a segurança. A esse respeito, por exemplo, a Sudene relatou, em 2023, demanda de crédito 5% superior à capacidade do FDNE, evidenciando a necessidade de ampliar os recursos ou agilizar reembolsos para atender todos os projetos viáveis.

Outro desafio é aprimorar a articulação intergovernamental e melhorar a coordenação como forma de evitar sobreposições e potencializar impactos.

A integração com políticas sociais e ambientais também segue como ponto crítico: conforme discutido, os fundos isoladamente têm impacto limitado na redução da pobreza, o que reforça a necessidade de combinar investimentos produtivos com programas sociais (educação, qualificação profissional, inclusão produtiva) nas regiões atendidas.

Ademais, do ponto de vista ambiental, espera-se maior sinergia com iniciativas como o Fundo Amazônia e outros programas de sustentabilidade, de forma que os recursos do FDA, por exemplo, apoiem cada vez mais projetos de bioeconomia e conservação produtiva, minimizando impactos ambientais.

Em síntese, a agenda recente dos fundos busca expandir recursos e modernizar regras, ao mesmo tempo em que reconhece a importância de aperfeiçoar mecanismos de governança e integração para atingir plenamente os objetivos da PNDR.

5.4. BENEFÍCIOS FISCAIS (GASTOS TRIBUTÁRIOS FEDERAIS)

Os Gastos Tributários (GT) correspondem à renúncia de receitas tributárias decorrente de tratamentos diferenciados que visam objetivos de políticas públicas, funcionando como incentivos via tributos ao invés de despesas orçamentárias diretas. Assim, esta seção tem por objetivo analisar em profundidade os GTs no contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com foco no ano-base 2024.

Vale destacar que gastos tributários não são despesas executadas no orçamento, mas sim receitas que o governo deixa de arrecadar em função de incentivos fiscais e regimes especiais. Ou seja, representam indiretamente um apoio financeiro a determinadas regiões, setores ou grupos, sem transitar pelo orçamento como gasto direto.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que a presente análise baseia-se em dados quantitativos e metodológicos fornecidos pela Receita Federal do Brasil (RFB) e pelo Sindifisco Nacional (Unafisco), combinando análise de dados quantitativos (extraídos dos anexos da RFB) com conciliação conceitual e documental (comparando definições da RFB e Sindifisco), além de classificações analíticas alinhadas aos eixos da PNDR. A esse respeito, é imperioso observar que, no escopo do **Unafisco**, a visão é mais ampla e se baseia no conceito constitucional de capacidade contributiva: ou seja, são calculados os “privilégios tributários”, englobando não só os GTs oficiais, mas também omissões tributárias (receitas que o Estado deixa de obter por não tributar certas bases, mesmo havendo previsão constitucional para tal).

A análise que segue foi estruturada em três cortes complementares — **regional**, **setorial** e **por eixo da PNDR** — de modo a compatibilizar as estimativas da Receita Federal com o marco analítico do Decreto nº 11.962/2024.

No **corte regional**, utilizam-se os percentuais de distribuição por macrorregião divulgados pela RFB no *Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT)*, que aloca os benefícios conforme a origem da base tributária (IRPJ, folha, consumo etc.). Essa regionalização é **estimativa**, pois muitos incentivos têm abrangência nacional, não refletindo necessariamente o local de usufruto efetivo.

O **corte setorial**, por sua vez, baseia-se na **Função Orçamentária** atribuída a cada gasto no DGT, permitindo associar os incentivos a grandes áreas de atividade (Agricultura, Indústria, Comércio/Serviços, Educação, Saúde, Transporte etc.). Para programas multissetoriais, como o Simples Nacional, adota-se a divisão funcional informada pela RFB.

Por fim, os gastos foram **mapeados** em relação aos **sete eixos estratégicos** da PNDR, conforme sua finalidade predominante, quais sejam: (i) Desenvolvimento produtivo; (ii) Difusão de conhecimento e inovação; (iii) Educação e qualificação profissional; (iv) Infraestrutura econômica e urbana; (v) Desenvolvimento social e serviços públicos; (vi) Fortalecimento das capacidades governativas; e (vi) Meio ambiente e sustentabilidade.

Essa abordagem garante **coerência metodológica e comparabilidade territorial e temática**, permitindo avaliar em que medida os benefícios fiscais dialogam com os objetivos da PNDR e suas diretrizes de redução das desigualdades regionais.

5.4.1. Total de Gastos Tributários em 2024 – Visão Geral

Para o ano-base 2024, o Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) do governo federal previu um total de R\$ 523,7 bilhões em renúncias fiscais federais. Esse valor corresponde a cerca de 4,5% do PIB estimado e representa um crescimento contínuo dos benefícios fiscais nos últimos anos. Dentro desse montante, destaca-se que aproximadamente R\$ 125 bilhões (24%) estão relacionados ao regime do Simples Nacional – um regime especial unificado de tributação para micro e pequenas empresas.

Para fins desta análise, adotou-se o valor de R\$ 523,7 bi como referência oficial da RFB. Entretanto, é importante mencionar que há dados internos recentes que apontam um número um pouco maior (da ordem de R\$ 560 bilhões) caso se incluam novos incentivos instituídos em 2024 e se mantenha o Simples Nacional na contagem total. A diferença decorre, em parte, de alterações posteriores à proposta orçamentária – por exemplo, prorrogações de desonerações aprovadas pelo Congresso no fim de 2023, que elevaram a renúncia projetada para 2024.

Por outro lado, a Unafisco Nacional (Sindifisco) argumenta que o volume efetivo de “privilégios tributários” é ainda maior: como citado, ao incluir na conta itens que o governo não contabiliza (como a não-taxação de dividendos e a não instituição de certos tributos) e ao excluir da conta algumas renúncias consideradas justificáveis, a Unafisco calcula que R\$ 537,5 bilhões do total de benefícios de 2024 se enquadram como gastos tributários sem retorno comprovado.

Em que pese esse número não diferir drasticamente do oficial – na mesma ordem de grandeza –, a composição, contudo, difere: alguns componentes do total oficial são descartados por serem considerados úteis, enquanto outros componentes ausentes são adicionados por serem considerados privilégios concedidos a grupos específicos (ver Quadro 5, a seguir).

O levantamento dos dez maiores itens de gasto tributário revela **forte divergência entre a abordagem oficial da Receita Federal (RFB) e a metodologia alternativa do Sindifisco/Unafisco**, especialmente quanto ao que deve ser considerado efetivamente como *gasto tributário* ou *privilégio fiscal*, conforme observa-se no mencionado Quadro: a **RFB** reconhece como GT apenas benefícios que derivam de **tratamentos diferenciados dentro da estrutura tributária vigente**, enquanto a **Unafisco amplia o conceito**, incluindo **ausências de tributação** (como lucros e dividendos) e **anistias de débitos** (como Refis) por considerá-las distorções de equidade.

Quadro 5 – Principais Gastos Tributários em 2024 – Comparação entre RFB e Sindifisco – Top 10 itens em valores, em R\$ bilhões

Gasto tributário (descrição)	Valor no DGT 2024 (RFB)	Considerado “privilégio”? (Sindifisco)	Valor como “privilégio” (Sindifisco)
Isenção de Lucros e Dividendos distribuídos (PJ)	(não computado)	SIM	160,1
Não instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)	(não instituído)	SIM	76,46
Benefícios da Zona Franca de Manaus (ZFM)	30,99	SIM	30,99
Programas de Parcelamento Especial (Refis) – anistia, remissões de dívidas	(não computado)	SIM	29,37
Simples Nacional (regime unificado MPE)	125,36	PARCIAL	30,72
Desoneração da Cesta Básica (alimentos)	38,99	PARCIAL	27,51
Benefícios para Entidades Filantrópicas (imunes PIS/COFINS, CSL)	19,75	SIM	19,75
Benefícios da SUDENE (desenvolvimento do Nordeste)	23,58	SIM	23,58
Benefício da SUDAM (desenvolvimento Amazônia)	15,42	SIM	15,42
Setor de Produtos Químicos e Farmacêuticos (ex.: Reiq)	10,80	SIM	10,80

Entre os principais achados, destacam-se:

- **Lucros e dividendos e ausência do IGF**, omitidos pela RFB, representam juntos **R\$ 236,5 bilhões** na visão da Unafisco — os maiores “privilégios” por afetarem a progressividade do sistema.
- **Zona Franca de Manaus** é consenso entre ambas as abordagens, com impacto estimado em **R\$ 31 bilhões**.
- **Refis e parcelamentos especiais** não são GTs oficiais, mas a Unafisco estima **R\$ 29,4 bilhões** de renúncia recorrente.
- O **Simples Nacional**, maior item oficial (R\$ 125,3 bilhões), é parcialmente considerado privilégio — apenas **R\$ 30,7 bilhões** — pois se reconhece legitimidade do benefício a microempresas, mas não às firmas de maior porte relativo.
- A **desoneração da cesta básica** (R\$ 39 bilhões) é classificada como **parcialmente regressiva**, com **R\$ 27,5 bilhões** considerados privilégio pela falta de focalização.

- **Filantrópicas, Sudene, Sudam e o setor químico-farmacêutico (Reiq)** aparecem em ambas as fontes, variando entre **R\$ 10 e 24 bilhões** cada.

Em conjunto, os dez itens elencados no quadro concentram **cerca de 79% do total de privilégios tributários estimados pela Unafisco em 2024**, revelando uma **forte concentração de benefícios em grandes empresas, setores tradicionais e grupos de alta renda**, o que **reforça a baixa progressividade e a ineficiência redistributiva** do sistema tributário brasileiro.

Essa comparação reforça pontos importantes: inicialmente cabe destacar que a divergência metodológica principal está na inclusão ou não de bases não tributadas, uma vez que o Governo não considera dividendos e grandes fortunas como renúncia, enquanto Unafisco considera que a ausência desses tributos é um benefício implícito aos mais ricos.

Há também diferenças de interpretação sobre objetivos constitucionais: o Simples Nacional, por exemplo, deixou de ser considerado “renúncia fiscal” na LDO 2022 (art. 136, §2º da Lei 14.194/2021) com o argumento de que possui previsão constitucional como tratamento favorecido a MPE; mesmo assim, a RFB ainda o apresenta no demonstrativo informativo de GT (por transparência), mas o Congresso não o conta para fins de compensação de renúncia. A Unafisco, por sua vez, endossa parcialmente essa visão – reconhece a legitimidade do Simples para microempresas, mas questiona a permanência de empresas não tão pequenas no regime, classificando essa porção como privilégio.

Falta de comprovação de contrapartidas é o critério pelo qual a Unafisco taxa muitos gastos como privilégios. Eles questionam se os objetivos alegados – seja desenvolvimento regional, geração de empregos ou barateamento do custo de vida – estão sendo medidos e cumpridos. Na ausência de evidências de eficácia, defendem que o benefício deve ser revisto. Assim, esse debate permeia toda a discussão sobre eficiência dos gastos tributários.

5.4.2. Distribuição Regional dos Gastos Tributários

Em consonância ao objetivo da PNDR em reduzir desigualdades regionais, interessa saber como os gastos tributários se distribuem pelas macrorregiões do país (Tabela 35).

Os dados revelam uma concentração marcante dos gastos tributários nas regiões Sul e Sudeste, que juntas respondem por cerca de 67% do total nacional em 2024. A região Sudeste, sozinha, absorve aproximadamente metade de todos os benefícios fiscais federais. Isso reflete, em grande medida, a concentração da atividade econômica e da base tributária nessas regiões: muitos incentivos (como isenções de imposto de renda, contribuições sobre folha etc.) acabam tendo impacto maior onde há mais contribuintes e empresas formais – ou seja, nos grandes centros do Sul/Sudeste.

Tabela 35 – Distribuição macroregional dos Gastos Tributários Federais - 2024

Macrorregião	Valor estimado (R\$ bilhões)	Participação no total
Norte	52,0	9,9%
Nordeste	70,9	13,5%
Centro-Oeste	50,3	9,6%
Sudeste	266,8	50,9%
Sul	86,4	16,5%
Total	526,4 (aprox.)	100%

Fonte: DGT/RFB (2024) – Estimativa.

Observação: Distribuição regional proporcional por tributo/benefício. Os valores constantes na tabela foram arredondados; o total aproximado encontra-se alinhado à previsão de R\$ 523,7 bilhões.

As regiões Norte e Nordeste, foco tradicional de políticas de desenvolvimento regional, representam, juntas, cerca de 23,4% do total (aproximadamente R\$ 123 bilhões somados). O Centro-Oeste fica com cerca de 9,6%. Em comparação, a população somada de Norte+Nordeste é cerca de 36% do total do país, indicando que, per capita, o volume de gastos tributários beneficiando essas regiões é inferior à média nacional.

Mesmo considerando que parte significativa dos incentivos visa explicitamente o Norte/Nordeste (como Zona Franca de Manaus, Sudam, Sudene), a maior parte do valor está associado a incentivos nacionais (Simples Nacional, por exemplo) que se distribuem proporcionalmente mais para as regiões ricas em termos absolutos.

É importante frisar que esses valores regionais são estimados, pois muitos benefícios não têm um “carimbo” de região. Por exemplo, a dedução de juros sobre capital próprio (JCP) no IRPJ de uma grande empresa nacional contará integralmente como Sudeste se a sua sede estiver em São Paulo, ainda que seus investidores estejam espalhados. Nesse contexto, cumpre destacar que a RFB regionaliza pelo critério do estabelecimento tributário, de modo que certos incentivos, como a isenção de lucros e dividendos, beneficiam principalmente Sudeste/Sul em função de a maioria dos acionistas de grande renda residirem nestas regiões em particular.

Por seu turno, um incentivo como a Zona Franca de Manaus aparece integralmente no Norte (por definição). Outros, como o Simples, seguem a distribuição das pequenas empresas pelo país – notando que, embora Sudeste e Sul tenham a maior fatia em valor, o Simples é relativamente mais importante no Norte/Nordeste em comparação ao PIB regional.

Constata-se, portanto, que muitos dos gastos tributários não estão alinhados a objetivos de redução de desigualdade regional – ao contrário: grande parcela favorece agentes econômicos nas regiões já desenvolvidas.

5.4.3. Classificação dos Gastos Tributários por Eixo da PNDR

A análise dos gastos tributários por eixo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) evidencia um forte desequilíbrio na alocação dos benefícios fiscais, com predominância de estímulos econômicos gerais e limitada aderência aos objetivos de coesão territorial, inovação e sustentabilidade (Tabela 36).

Tabela 36 – Gastos Tributários 2024 por Eixo Estratégico da PNDR

Eixo PNDR	Descrição resumida	GT 2024 (em R\$ bilhões)	% do GT total
I – Desenvolvimento Produtivo	Incentivos a setores produtivos e emprego	~350,0	~66%
II – Conhecimento, tecnologia e inovação	P&D, inovação tecnológica e difusão tecnológica	16,3	3%
III – Educação e qualificação profissional	Educação formal, treinamento e capacitação	16,3	3%
IV – Infraestrutura econômica e urbana	Transportes, energia, habitação, comunicações	32,1	6%
V – Desenvolvimento social e serviços essenciais	Saúde, assistência social, segurança, direitos cidadãos	136,6	26%
VI – Fortalecimento de capacidades governativas (entes)	Apoio fiscal institucional a entes públicos	~0,3	<1%
VII – Meio ambiente e sustentabilidade	Incentivos ambientais e sustentáveis	~0,3	<1%
Total		526,4	100%

O **Eixo I – Desenvolvimento Produtivo** concentra cerca de **66% do total dos gastos tributários**, refletindo o peso das políticas voltadas à atividade econômica. Nesse grupo, estão incluídos os regimes favorecidos às micro e pequenas empresas, como o **Simples Nacional e o MEI**, as **isenções regionais produtivas** da Sudam, Sudene e Zona Franca de Manaus, além de **benefícios setoriais** para a agroindústria, exportações e manufaturas. Também se destacam as **desonerações sobre fatores de produção**, como a folha de pagamentos e os insumos agrícolas (caso dos agrotóxicos isentos de ICMS e PIS/Cofins).

Trata-se, portanto, de um conjunto de incentivos amplos e horizontais, que pouco diferenciam os territórios e tendem a beneficiar regiões já mais dinâmicas economicamente.

Em relação ao **Eixo II – Difusão de Conhecimento, Tecnologia e Inovação**, este responde por apenas **3% dos gastos tributários**, concentrados em programas como a **Lei do Bem** (deduções de despesas com P&D), o **PADIS** (para

semicondutores), a **Lei de Informática/Telecomunicações** e créditos presumidos para setores tecnológicos. O montante, estimado em torno de R\$ 16 bilhões, é modesto diante da importância estratégica da inovação para a competitividade regional, indicando uma **subutilização de instrumentos fiscais voltados à modernização produtiva e tecnológica**.

O **Eixo III – Educação e Qualificação Profissional**, também com cerca de 3%, abrange programas como o **PROUNI** (isenção para universidades que ofertam bolsas de estudo), as **deduções de despesas educacionais no IRPF** e outros incentivos menores voltados à formação profissional. Embora a educação seja um pilar central do desenvolvimento, o volume de recursos destinados via renúncia fiscal é reduzido, o que mostra que o apoio governamental ao setor ocorre predominantemente por meio de **gastos diretos**, e não por incentivos tributários.

O **Eixo IV – Infraestrutura Econômica e Urbana** representa aproximadamente 6% dos gastos tributários, incluindo **isenções de impostos sobre investimentos em transporte, energia, telecomunicações e habitação**. Destacam-se a **isenção do Imposto de Renda sobre rendimentos da poupança**, que financia parte do crédito habitacional (estimada entre R\$ 15 e 20 bilhões anuais), e reduções de tributos sobre equipamentos de energia renovável ou sobre contas de luz de baixa tensão. Apesar da relevância desses instrumentos, seu alcance permanece limitado e pouco articulado a objetivos regionais específicos, resultando em uma **baixa efetividade distributiva**.

O **Eixo V – Desenvolvimento Social e Serviços Públicos Essenciais** é o segundo maior em volume de recursos, respondendo por cerca de 26% do total. Inclui **imunidades tributárias de entidades filantrópicas** nas áreas de saúde e educação, **deduções de despesas médicas no IRPF** e **desonerações de bens essenciais**, como a **cesta básica de alimentos**. Embora esses benefícios tenham caráter social, são frequentemente criticados pela **baixa focalização**, pois acabam beneficiando igualmente todas as faixas de renda — as deduções médicas, por exemplo, favorecem apenas contribuintes de maior renda tributável.

Os **Eixos VI – Fortalecimento das Capacidades Governativas e VII – Meio Ambiente e Sustentabilidade** praticamente não contam com renúncias significativas, somando menos de 2% dos gastos tributários. No eixo VI, não foram identificados incentivos relevantes voltados ao fortalecimento institucional dos entes federados ou à modernização da gestão pública. Já o eixo ambiental apresenta valores residuais, em torno de R\$ 0,3 bilhão, limitados a **isenções para veículos elétricos e híbridos e equipamentos de energia renovável**. Benefícios mais expressivos, como a desoneração de PIS/Cofins sobre biodiesel, foram gradualmente extintos até 2024, o que evidencia a **quase ausência de política tributária ambiental estruturada**.

Em síntese, a distribuição dos gastos tributários mostra uma forte concentração no **Eixo I – Desenvolvimento Produtivo** e, em menor grau, no **Eixo V – Desenvolvimento Social**, enquanto eixos estratégicos da PNDR — como **inovação, infraestrutura regional, educação, sustentabilidade e fortalecimento institucional** — permanecem subatendidos.

O resultado é um **desequilíbrio na orientação da política fiscal**, que privilegia incentivos horizontais e de ampla abrangência setorial, muitas vezes **sem diferenciação territorial**, e que tende a reforçar as desigualdades regionais em vez de reduzi-las.

5.4.4. *Lacunas, gargalos e aprimoramentos identificados*

A análise identificou um conjunto expressivo de **lacunas de dados e gargalos metodológicos** que comprometem a precisão e a transparência das estimativas de gastos tributários. Entre os principais problemas estão: a **falta de clareza nos cálculos e critérios adotados pela Receita Federal**; a **regionalização apenas estimada e não auditada**; e a **ausência de avaliação sistemática de resultados ou contrapartidas** por parte dos beneficiários. Soma-se a isso a **sobreposição de regimes especiais**, que dificulta mensurar o impacto isolado de cada incentivo, bem como a **defasagem temporal** das informações, já que o DGT trabalha com estimativas *ex ante* que só são confirmadas *ex post*.

Outro ponto crítico é a **falta de integração federativa**, pois o levantamento cobre apenas renúncias federais, deixando de fora os incentivos estaduais e municipais — o que impede uma visão consolidada dos impactos regionais e pode até gerar sobreposição ou competição fiscal entre entes. Esses entraves são agravados ainda pela **dispersão legal e administrativa** dos benefícios, distribuídos em múltiplos instrumentos normativos e frequentemente prorrogados sem reavaliação.

Em síntese, ainda que se conheça aproximadamente **quanto se gasta**, não há clareza suficiente sobre **onde, com quem e com que resultado** esses recursos atuam. Essa falta de transparência e de mecanismos de monitoramento impede que os gastos tributários sejam plenamente utilizados como instrumentos eficazes de **redução das desigualdades regionais**, objetivo central da PNDR.

Diante das lacunas identificadas, as recomendações se concentram em aprimorar a **governança, a transparência e o alinhamento estratégico** dos gastos tributários com os objetivos da PNDR. Propõe-se, portanto, a criação de uma **Matriz de Gastos Tributários por Eixo e Objetivo de Política Pública**, de modo que cada renúncia fiscal seja formalmente vinculada a um propósito — como desenvolvimento regional, inovação, educação ou sustentabilidade. Essa classificação permitiria identificar **áreas subatendidas**, como o meio ambiente, e **racionalizar eixos saturados**, como o produtivo.

Também se sugere instituir **avaliações periódicas de impacto**, com prazos de vigência definidos e metas de desempenho (*cláusulas sunset*), garantindo que apenas benefícios eficazes sejam mantidos.

Outra prioridade é o **aperfeiçoamento da regionalização e coordenação federativa**. Recomenda-se, nesse sentido, o investimento em sistemas integrados de informação fiscal — cruzando dados de notas fiscais eletrônicas, escrituração digital e declarações tributárias — para rastrear, por região, a aplicação dos incentivos. Esse esforço poderia ser ampliado via cooperação no âmbito do

Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz, formando um verdadeiro “mapa nacional das renúncias fiscais”, incluindo incentivos estaduais e municipais. Ao mesmo tempo, é essencial promover **maior coordenação entre União e estados** para evitar sobreposição e “guerra fiscal”, bem como alinhar os incentivos a **planos e metas regionais** definidos pelo MIDR, Sudam e Sudene, vinculando parte das renúncias ao desempenho socioeconômico local.

Por fim, as recomendações apontam para o **refinamento do foco social e a ampliação da transparéncia pública**. Nesse contexto, benefícios amplos e regressivos, como a cesta básica e as deduções no IRPF, deveriam ser reprojetados para alcançar segmentos de menor renda, a partir, por exemplo, de subsídios diretos ou créditos reembolsáveis.

Ademais, sugere-se criar **painéis públicos anuais de monitoramento dos gastos tributários**, com dados por região, setor e resultado, fortalecendo o controle social e a *accountability*. Para sustentar esse processo, é fundamental **fortalecer a capacidade analítica do governo**, por meio de uma unidade técnica integrada entre Fazenda, MIDR e Tesouro, dedicada à avaliação e reformulação dos incentivos fiscais sob a ótica do desenvolvimento regional.

5.4.5. Conclusões e Recomendações Finais

Os gastos tributários federais, estimados em **R\$ 523,7 bilhões para 2024** (cerca de 25% da receita administrada pela Receita Federal e 4,5% do PIB), representam um volume expressivo de recursos que o Estado deixa de arrecadar e cuja distribuição revela **forte concentração regional e setorial**: a maior parte das renúncias está nas regiões Sul e Sudeste, acompanhando a concentração da atividade econômica e da renda, o que indica que os gastos tributários, como estão estruturados, **não cumprem plenamente o papel de reduzir desigualdades regionais**.

Além disso, a análise por eixos da PNDR mostra **desequilíbrio na alocação dos benefícios**, com dois terços voltados a atividades produtivas amplas e horizontais, enquanto áreas estratégicas como educação, inovação, infraestrutura regional e sustentabilidade ambiental permanecem subfinanciadas.

O estudo também aponta **divergências conceituais relevantes** entre o que o governo e entidades como o Sindifisco consideram gasto tributário, especialmente quanto à tributação de lucros, dividendos e regimes especiais. Essas diferenças revelam tensões entre as dimensões de **legalidade e justiça fiscal**, e impactam a percepção de quem se beneficia efetivamente das renúncias. Somam-se a isso **falhas estruturais de governança**, como a ausência de avaliações de impacto, a falta de metas e contrapartidas e a permanência de benefícios criados há décadas sem revisão.

Diante do cenário de restrição fiscal e da EC 109/2021, que impõe limites ao peso das renúncias no PIB, essas deficiências tornam-se críticas e exigem **critérios técnicos para priorizar os incentivos de maior retorno socioeconômico e regional**.

Para enfrentar esses desafios, o estudo recomenda **revisar e institucionalizar os gastos tributários com foco em resultados e alinhamento territorial**, vinculando-os a objetivos da PNDR e metas mensuráveis; **ampliar a transparência e granularidade dos dados**, permitindo controle social e planejamento baseado em evidências; **fortalecer a coordenação federativa**, evitando guerra fiscal e estimulando programas conjuntos de incentivo regional; e **realocar recursos** para eixos negligenciados, como inovação, infraestrutura e sustentabilidade. Também se destaca a necessidade de **fortalecer a capacidade técnica das instituições regionais (Sudam, Sudene etc.)** na avaliação e monitoramento dos benefícios.

Em síntese, transformar os gastos tributários em instrumentos de desenvolvimento requer uma gestão orientada por evidências, transparência e coesão territorial — condição essencial para que deixem de ser meras perdas fiscais e passem a atuar como **vetores efetivos de redução das desigualdades regionais**, conforme os princípios da PNDR.

5.5. PLANO PLURIANUAL (PPA) A PARTIR DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAIS

Embora seja um processo ainda em construção, em 2023 e sobretudo em 2024, diversos esforços foram empreendidos na tentativa de articulação do planejamento dos programas federais e dos PRDs à PNDR. Nesta seção, serão apresentados, pois, um conjunto de informações resultantes desta mobilização interministerial e com as superintendências.

Desse modo, apresenta-se, a seguir, uma discussão inicial sobre a integração do PPA 2024 -2027 com os PRDs tendo como vinculação as Entregas do PPA às Ações Indicativas, Ações Estratégicas, Programas e Eixos dos PRDs.

De acordo com o Relatório de Monitoramento da Agenda Transversal Territorial do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE, no qual consta uma metodologia de implementação da articulação entre os PRDs e o PPA, encontra-se relatada a adoção de uma sistemática de trabalho conjunto entre a Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento – SEPLAN/MPO e as Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, do Nordeste – SUDENE, e do Centro-Oeste – SUDECO, bem como com esta Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional – SDR/MIDR a fim de transformar os planos em instrumentos estratégicos e representativos da atuação do Governo Federal nestes territórios.

É importante esclarecer que esta é uma primeira apresentação dos dados do PPA articulados aos PRDs, sendo, portanto, preliminar e suscetível a aprimoramentos em relatórios 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 provenientes PRDA, PRDCO e PRDNE), procedeu-se a um esforço de sintetizar as entregas do PPA classificadas de acordo com os Eixos Estratégicos de cada PRD,

bem como uma análise por Programa (tanto dos PRD, quanto do PPA) e as sinalizações de necessidade de revisão para o próximo exercício.

5.5.1. Agenda do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia - PRDA

A análise da agenda regional do PRDA refere-se às entregas classificadas pelos seguintes Eixos Estratégicos do PRDA:

- Eixo 1 - Desenvolvimento Produtivo;
- Eixo 2 – Pesquisa, Inovação e Educação;
- Eixo 3 - Infraestrutura Econômica e Urbana;
- Eixo 4 - Meio Ambiente;
- Eixo 5 - Fortalecimento da Gestão e Governança Pública;
- Eixo 6 - Desenvolvimento Social e Acesso a Serviços Públicos Essenciais.

Ademais, a análise também se ocupou dos respectivos programas constantes em cada um dos eixos acima, conectando-os aos programas do PPA 2024-2027 por meio da correlação entre a ação indicativa e as entregas, inferindo daí os programas correspondentes.

Na organização e síntese das informações, buscou-se mostrar quais entregas regionalizadas tiveram registro de entregas movimentadas diferente de zero, bem como uma visão mais geral do quadro de entregas e em quais programas elas contribuem. Desse modo, há uma ressalva metodológica a se fazer: não são captadas as nuances de ações estratégicas ou ações indicativas que, embora estejam sendo realizadas (ou seja, que foram iniciadas e não se encontram paralisadas), não tiveram entregas programadas ao longo do ano de 2024.

Pela diversidade de temas e propósitos, são trabalhadas informações com quantitativos diferentes, unidades de medidas diferentes e resultados diversos: ora capturando número de entregas, ora a extensão das entregas realizadas, ora percentual de evolução ou movimentação, ora valores monetários; em todo caso, o denominador comum pode ser colocado como “entrega alcançada”. Nesse contexto, as informações qualitativas mais expressivas dessas entregas serão explicitadas no texto para cada eixo estratégico do PRDA.

Numa análise geral do PPA em relação às entregas pactuadas no âmbito do PRDA em 2024, comparando o total previsto com o realizado, é possível destacar duas análises gerais de desempenho: uma primeira em relação às Entregas do PAC e Não PAC; e uma segunda análise em relação aos Ministérios Parceiros.

As entregas do PPA em 2024 pactuadas para o PRDA somaram um total de 653 entregas que possuíam metas quantificadas para o ano de 2024 (considerando entregas únicas do PPA alinhadas), conforme Tabela 37. Deste total, 23,9% (156) eram entregas que estavam no PAC.

Em termos de entregas totalmente cumpridas com a meta alcançada ou superada, as entregas do PRDA sob a chancela do PAC somaram 11,5% do total de entregas PAC; as entregas do PRDA não constantes do PAC, por sua vez, somaram 18,1% do

total de entregas não-PAC. Ademais, as Entregas Sem Regionalização no Cadastro somaram 52,8% do total, evidenciando a necessidade de aperfeiçoamentos nos próximos ciclos de monitoramento.

Um panorama geral da situação das entregas, separadas em PAC e não-PAC, encontra-se na Tabela 37.

Tabela 37 - Entregas regionalizadas do PPA pactuadas no PRDA, divididas por situação de incusão ou não no Programa de Aceleração do Crescimento

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%
Total	497	156	653	100,0%

Fonte: PPA 2024-2027, com dados fornecidos pela SEPLAN/MPO. Elaboração própria.

Em relação à distribuição das entregas entre os Ministérios Parceiros, destaca-se o grande número de entregas do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI) na região (Tabela 38), além do Ministério dos Povos Indígenas (MPI), do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e do Ministério da Saúde (MS), também com grande número de entregas entre os Eixos do PRDA.

Os ministérios com maior número de entregas cumpridas em relação ao total de entregas previstas, por sua vez, são: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com 42% (19 entregas); o MDA com 31,7% (19 entregas); e o MS, com 16,7% (10 entregas).

Quanto ao número de entregas monitoradas entre o PPA 2024-2027 e o PRDA para o ano de 2024, tem-se, consoante o Relatório de Monitoramento da Agenda Transversal Territorial do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia - PRDA e da Planilha consolidada de monitoramento da Agenda Transversal Territorial do PRDA no PPA 2024-2027, proveniente da Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento – SEPLAN/MPO, um total de 653 entregas, das quais 291 (44,6%) obtiveram algum resultado diferente de zero (não-nulo) no âmbito do monitoramento.

Tabela 38 - Situação das Entregas regionalizadas do PPA pactuadas no PRDA – por Ministério Parceiro.

Situação por Eixo	Cumpridas (Meta Alcançada)	Meta Regionalizada em Andamento (Parcial)	Meta Regionalizada, mas com Execução Zerada	Meta Regionalizada igual a Zero e Execução Zerada	Sem Regionalização no Cadastro e Com Execução	Sem Regionalização no Cadastro e Execução Zerada	Total	Entregas Cumpridas / Total
MCTI	5	1	10		4	63	83	6,0%
MPI	9	4	9	2	28	19	71	12,7%
MDA	19	12	9		11	9	60	31,7%
MS	10	4	6	6	8	26	60	16,7%
MT	6	10	22	5	1	11	55	10,9%
MAPA	19	6	4		1	15	45	42,2%
MEC	6	11	2		21	3	43	14,0%
MPOR	7	6	17	4	1	6	41	17,1%
MMA	7	2	5		1	19	34	20,6%
MCID	6	2	5	1	8	8	30	20,0%
MDHC	3	2	9	2	1	11	28	10,7%
MTE	3	6	1		2	5	17	17,6%
MPA						15	15	0,0%
MCOM	2	1	2	3	4	1	13	15,4%
MDIC	1				4	8	13	7,7%
MME	1	1			3	8	13	7,7%
MJSP					9	3	12	0,0%
MTur	4		1		2	1	8	50,0%
MIDR		2			4		6	0,0%
MinC			5			1	6	0,0%
PRDA Total	108	70	107	23	113	232	653	16,5%

Fonte: PPA 2024-2027, com dados fornecidos pela SEPLAN/MPO. Elaboração própria.

A Tabela 39 mostra as entregas regionalizadas do PPA 2024-2027, ocorridas em 2024 e classificadas por Eixo Estratégico da PRDA. Assim, observa-se que, em relação às entregas movimentadas, o maior número deu-se no âmbito do Eixo de Desenvolvimento Produtivo na Amazônia (Eixo 1), seguido pelos eixos 6 (Desenvolvimento Social e Acesso a Serviços Públicos Essenciais) e 3 (Infraestrutura Econômica e Urbana).

Tabela 39 – Entregas regionalizadas do PPA, por Eixo Estratégico PRDA, em 2024

Eixos do PRDA / Entregas PPA 2024	Entregas movimentadas	Entregas zeradas, sem informação ou regionalização	Entregas movimentadas nacional	Entregas nacionais zeradas ou vazio	Total
Eixo 1 - Desenvolvimento Produtivo	79	62	113	28	141
Eixo 2 - Pesquisa, Inovação e Educação	37	66	66	37	103
Eixo 3 - Infraestrutura Econômica e Urbana	55	87	65	77	142
Eixo 4 - Meio Ambiente	27	42	51	18	69
Eixo 5 - Fortalecimento da Gestão e Governança Pública	3	2	4	1	5
Eixo 6 - Desenvolvimento Social e Acesso a Serviços Públicos Essenciais	78	78	109	47	156
Eixos 1, 2	5	20	16	9	25
Eixos 1, 3	1	0	1	0	1
Eixos 1, 4	2	4	5	1	6
Eixos 2, 4	2	0	2	0	2
Eixos 2, 6	2	1	2	1	3
Total Geral	291	362	434	219	653

Fonte: PPA 2024-2027, com dados fornecidos pela SEPLAN/MPO. Elaboração própria.

O Eixo 6 - Desenvolvimento Social e Acesso a Serviços Públicos Essenciais, o Eixo 3 Infraestrutura Econômica e Urbana e o Eixo 1 – Desenvolvimento Produtivo tiveram os maiores números de entregas regionalizadas e monitoradas no PPA em 2024, representando, respectivamente, 23,9% e 21,7 e 21,6% do total.

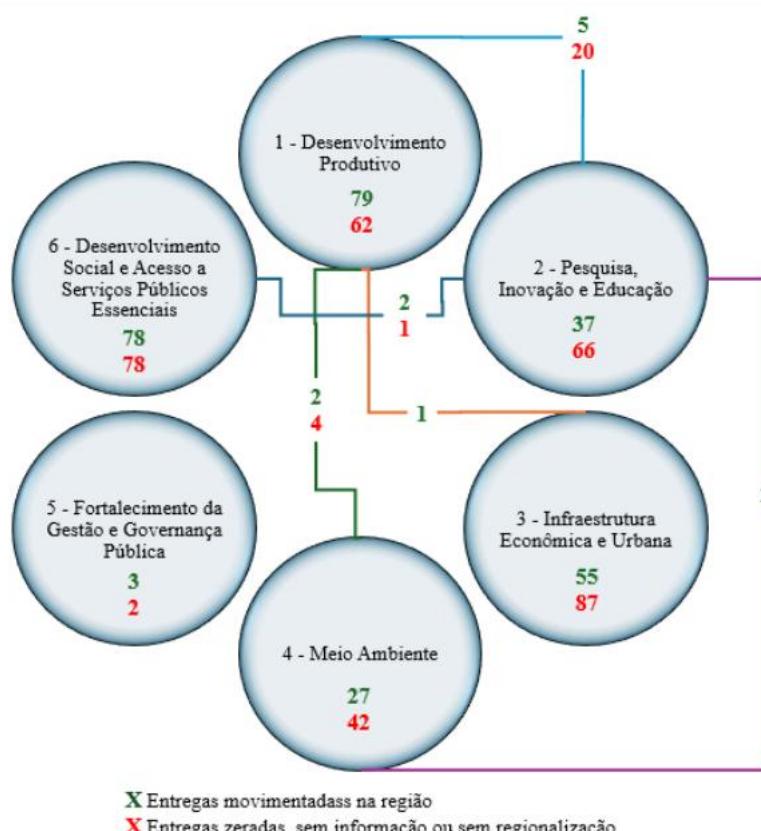
O Eixo 5 - Fortalecimento da Gestão e Governança Pública em relação às entregas do PPA que contribuíram para o PRDA foi aquele com o menor número (5 entregas).

É importante notar que existem entregas no PPA que contribuem para mais de uma ação indicativa ou ação estratégica, podendo contribuir para mais de um programa no PRDA e, consequentemente, para mais de um Eixo Estratégico. Neste aspecto de interface das entregas entre os eixos, o Eixo 2 – Pesquisa, Inovação e Educação é o que se mostrou com maior número de entregas, sobretudo na interação com o Eixo 1 – Desenvolvimento Produtivo.

Essas entregas transversalizam e integram eixos, o que torna a análise mais complexa, porém mais coerente para transformar os planos em instrumentos estratégicos e representativos da atuação do Governo Federal nestes espaços territoriais.

A Figura 11 ilustra o número de entregas regionais por eixo estratégico do PRDA (em verde e em vermelho), de modo que os números dentro das esferas representam as entregas que compõem o eixo estratégico, ao passo que os números ligados por linhas representam as entregas que servem a mais de um eixo.

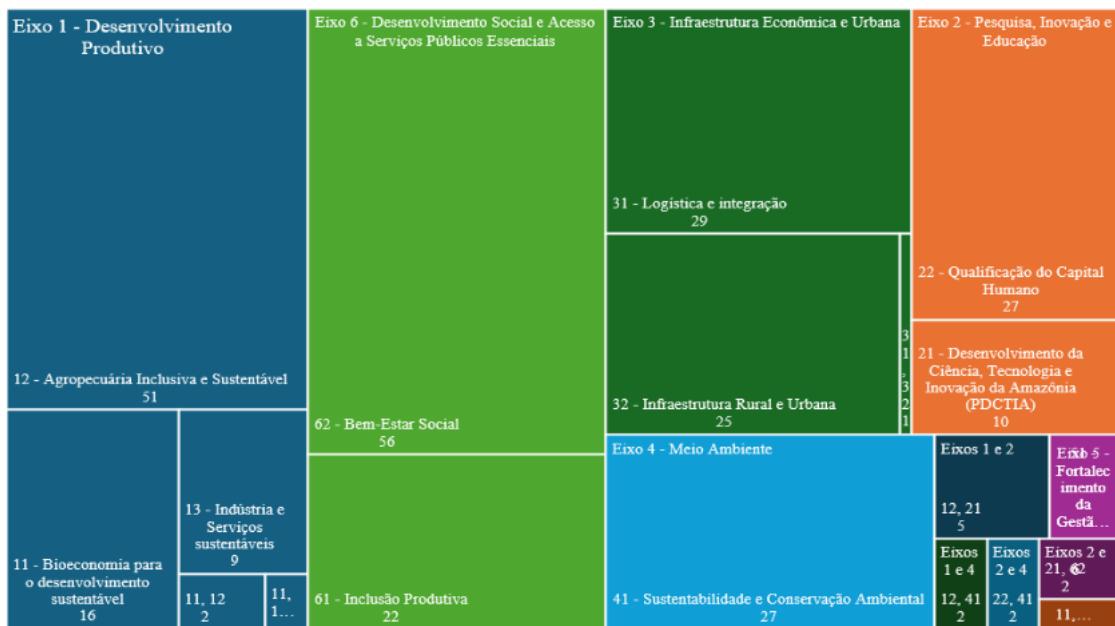
Figura 11 - Número de Entregas Regionalizadas e Monitoradas no PPA 2024-2027, por Eixo Estratégico PRDA, em 2024.



Fonte: PPA 2024-2027, com dados fornecidos pela SEPLAN/MPO. Elaboração própria.

De forma complementar, a Figura 12 mostra, por Programa do PRDA, o número de entregas regionalizadas movimentadas em 2024 na Agenda do PRDA. No gráfico em questão, o foco centra-se na distribuição das entregas (dimensão da geometria), discriminadas por Programa do PRDA (texto) e Eixos Estratégicos (cor), considerando as entregas movimentadas na região (assinaladas em verde na figura anterior).

Figura 12 - Entregas Regionalizadas que movimentaram algum resultado diferente de zero, classificadas para os Programas e Eixos do PRDA – 2024.



Fonte: PPA 2024-2027, com dados fornecidos pela SEPLAN/MPO. Elaboração própria.

Conforme a figura, os 5 Programas do PRDA com maior número de entregas diferentes de zero monitoradas no PPA totalizam 190 entregas, representando 65,3% das entregas com alguma movimentação contabilizada. Nesse sentido, ganham destaque os programas: Agropecuária Inclusiva e Sustentável (Eixo 1); Bem-estar Social (Eixo 6); Logística e Integração (Eixo 3); Qualificação de Capital Humano (Eixo 2); e Sustentabilidade e Conservação Ambiental (Eixo 4), com os maiores números de entregas regionalizadas. Por outro lado, o Eixo 5 – Capacidades Governativas mobilizou o menor número de entregas (3).

Assim, à luz dos programas e eixos mais proeminentes, destacam-se entregas voltadas a algumas temáticas, a saber: regularização das terras indígenas e quilombolas; governança fundiária; agricultura familiar e Agroecologia; inovação agropecuária; defesa agropecuária; direitos pluriétnicos-culturais e sociais para os povos indígenas; saúde indígena; educação básica democrática, com qualidade e equidade; e segurança pública com cidadania.

5.5.2. Agenda do Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste - PRDCO

A análise nesta seção representa a primeira consolidação dos dados do PPA 2024–2027 articulados ao PRDCO, sendo de caráter preliminar e, portanto, sujeita a aprimoramentos à medida que as bases de dados forem padronizadas e ampliadas. Apesar de resultados modestos em termos de execução plena, o processo consolida uma base de referência estratégica para aprimorar o monitoramento e a gestão territorial dos investimentos federais nas próximas etapas.

O levantamento, cujo objetivo assenta-se em oferecer uma visão sintética das entregas regionalizadas do Plano Plurianual (PPA) no âmbito da área de abrangência do PRDCO, foi organizado segundo os seis eixos estratégicos do Plano:

- Eixo 1 – Desenvolvimento Produtivo;
- Eixo 2 – Ciência, Tecnologia e Inovação;
- Eixo 3 – Infraestrutura Econômica e Urbana;
- Eixo 4 – Meio Ambiente;
- Eixo 5 – Capacidades Governativas; e
- Eixo 6 – Desenvolvimento Social.

Desse modo, a análise buscou evidenciar a articulação entre as ações e programas federais previstos no PPA e os objetivos estratégicos do PRDCO, permitindo compreender em que medida as políticas públicas nacionais se materializam territorialmente na região.

A metodologia utilizada consistiu em estabelecer conexões entre as ações indicativas do PPA e os eixos do PRDCO, com base nas entregas e programas associados. Foram consideradas todas as entregas com valores diferentes de zero, bem como aquelas sem informação de valor ou sem regionalização declarada, de modo a garantir uma visão abrangente do conjunto. As entregas foram agregadas segundo seus programas e classificadas por eixo estratégico, contemplando diferentes unidades de medida — físicas, percentuais ou financeiras —, mas tendo como elemento comum a “entrega alcançada” como indicador de resultado.

De modo sintético, os resultados gerais de 2024 (Tabela 40) indicam a existência de 379 entregas monitoradas, das quais 82 (21,6%) pertencem ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e 297 (78,4%) correspondem a outras iniciativas do PPA. Em termos de desempenho, 14,6% das entregas do PAC e 15,8% das entregas não-PAC atingiram ou superaram suas metas previstas.

Observa-se, contudo, que 61,2% das entregas não possuem regionalização definida, o que evidencia o caráter ainda incipiente e experimental do processo de territorialização do monitoramento do PPA. Esse dado reforça a importância de avançar na integração entre planejamento nacional e políticas regionais, consolidando mecanismos de acompanhamento capazes de refletir com maior precisão os resultados concretos das ações públicas no território do Centro-Oeste.

Tabela 40 - Entregas regionalizadas do PPA pactuadas no PRDCO, divididas por situação de incusão ou não no Programa de Aceleração do Crescimento

Situação das Entregas do PPA em 2024 - PRDA	Não-PAC	PAC	Total	%
Cumpridas (Meta Alcançada)	47	12	59	15,6%
Com Meta Regionalizada em Andamento (Parcial)	19	3	22	5,8%
Com Meta Regionalizada, mas com Execução Zerada	31	19	50	13,2%
Meta Regionalizada igual a Zero e Execução Zerada	7	9	16	4,2%
Sem Regionalização no Cadastro e Com Execução	64	11	75	19,8%
Sem Regionalização no Cadastro e Execução Zerada	129	28	157	41,4%
Total	297	82	379	100,0%

Fonte: PPA 2024-2027, com dados fornecidos pela SEPLAN/MPO. Elaboração própria.

Os resultados da análise das entregas regionalizadas do PPA 2024–2027 para o Centro-Oeste evidenciam uma forte participação de ministérios com agendas sociais, urbanas e de infraestrutura; contudo, também são reveladas assimetrias na execução entre áreas temáticas distintas (Tabela 41).

No total, foram 379 entregas monitoradas, das quais 156 (41,2%) apresentaram execução positiva na região, demonstrando avanço parcial na territorialização das políticas públicas federais. Nesse contexto, consoante indicação dos dados, o Ministério dos Povos Indígenas (MPI) se destaca pelo maior volume de entregas na região, reforçando a abrangência de sua atuação em políticas de reconhecimento e proteção territorial.

Por sua vez, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e o Ministério das Cidades (MCID) também figuram entre os principais responsáveis por entregas no território, seguidos pelo Ministério dos Transportes (MT), cuja atuação se concentra em projetos estruturantes de mobilidade e logística regional.

Em termos de desempenho relativo, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) apresentou a maior taxa de cumprimento de metas, com 41,4% das entregas concluídas (12 entregas), seguido pelo MCID, com 23,7% (9 entregas), e pelo MPI, com 12,3% (8 entregas). Tais resultados demonstram boa capacidade de execução por parte de ministérios vinculados a agendas produtivas e urbanas.

Por outro lado, a baixa regionalização e execução observada no âmbito do MCTI indica um potencial de ampliação da atuação em políticas de ciência, tecnologia e inovação no Centro-Oeste, sobretudo considerando o elevado número de entregas sob a responsabilidade da Pasta em questão.

Tabela 41 - Situação das Entregas regionalizadas do PPA pactuadas no PRDCO – por Ministério Parceiro.

Situação por Eixo	Cumpridas (Meta Alcançada)	Meta Regionalizada em Andamento (Parcial)	Meta Regionalizada, mas com Execução Zerada	Meta Regionalizada igual a Zero e Execução Zerada	Sem Regionalização no Cadastro e Com Execução	Sem Regionalização no Cadastro e Execução Zerada	Total	Entregas Cumpridas / Total
MPI	8	1	10		26	20	65	12,3%
MCTI	2	1	2		3	42	50	4,0%
MCID	9	1	5	8	8	7	38	23,7%
MT	2	5	16	2		6	31	6,5%
MAPA	12	2	2			13	29	41,4%
MDA	7	2	2	1	11	3	26	26,9%
MMA	5	1	2		4	9	21	23,8%
MIDR	3	1	2	1	2	9	18	16,7%
MDHC	3		4	2		8	17	17,6%
MEC	1	7			8	1	17	5,9%
MME					7	7	14	0,0%
MPOR	4		1	1		7	13	30,8%
MDIC					2	9	11	0,0%
MPA						10	10	0,0%
MCOM					3	3	6	0,0%
MinC			4			2	6	0,0%
MTE	2			1		1	4	50,0%
MTur	1	1			1		3	33,3%
PRDCO Total	59	22	50	16	75	157	379	15,6%

Fonte: PPA 2024-2027, com dados fornecidos pela SEPLAN/MPO. Elaboração própria.

De modo geral, os achados apontam para a necessidade de aprimorar o alinhamento técnico e territorial das ações federais no âmbito do PRDCO, fortalecendo a articulação interministerial e a efetividade das entregas públicas na região.

Em relação às entregas movimentadas regionalmente no PPA 2024-2027 em 2024 (Tabela 42), o maior número delas foi no Eixo de Desenvolvimento Social (Eixo 6), seguido pelas entregas que contribuem para o Eixo de Infraestrutura Econômica e Urbana (Eixo 3), e para o Eixo de Meio Ambiente (Eixo 4).

Nesse sentido, cumpre ressaltar que a Infraestrutura Econômica e Urbana (Eixo 3), o Desenvolvimento Social (Eixo 6), o Desenvolvimento Produtivo (Eixo 1) e o Meio Ambiente (Eixo 4) tiveram os maiores números de entregas regionalizadas e monitoradas no PPA em 2024, representando, respectivamente, 24,5%, 21,6% e 16,9% cada um dos dois últimos em relação ao total de entregas monitoradas.

O Eixo 5 - Capacidades Governativas, por seu turno, foi o que apresentou o menor número de entregas (10, ou 2,6% do total) em relação às entregas do PPA que contribuíram para o PRDCO.

É importante notar que existem entregas no PPA que contribuem para mais de uma ação indicativa ou ação estratégica, podendo contribuir para mais de um programa no PRDCO e, consequentemente, para mais de um Eixo Estratégico. Neste aspecto de interface das entregas entre os eixos, o Eixo 1 – Desenvolvimento Produtivo é o que se mostrou com maior número de entregas, sobretudo considerando a sua interação com o Eixo 3 – Infraestrutura Econômica e Urbana.

Essas entregas transversalizam e integram eixos, o que torna a análise mais complexa, porém mais coerente para transformar os planos em instrumentos estratégicos e representativos da atuação do Governo Federal nestes espaços territoriais.

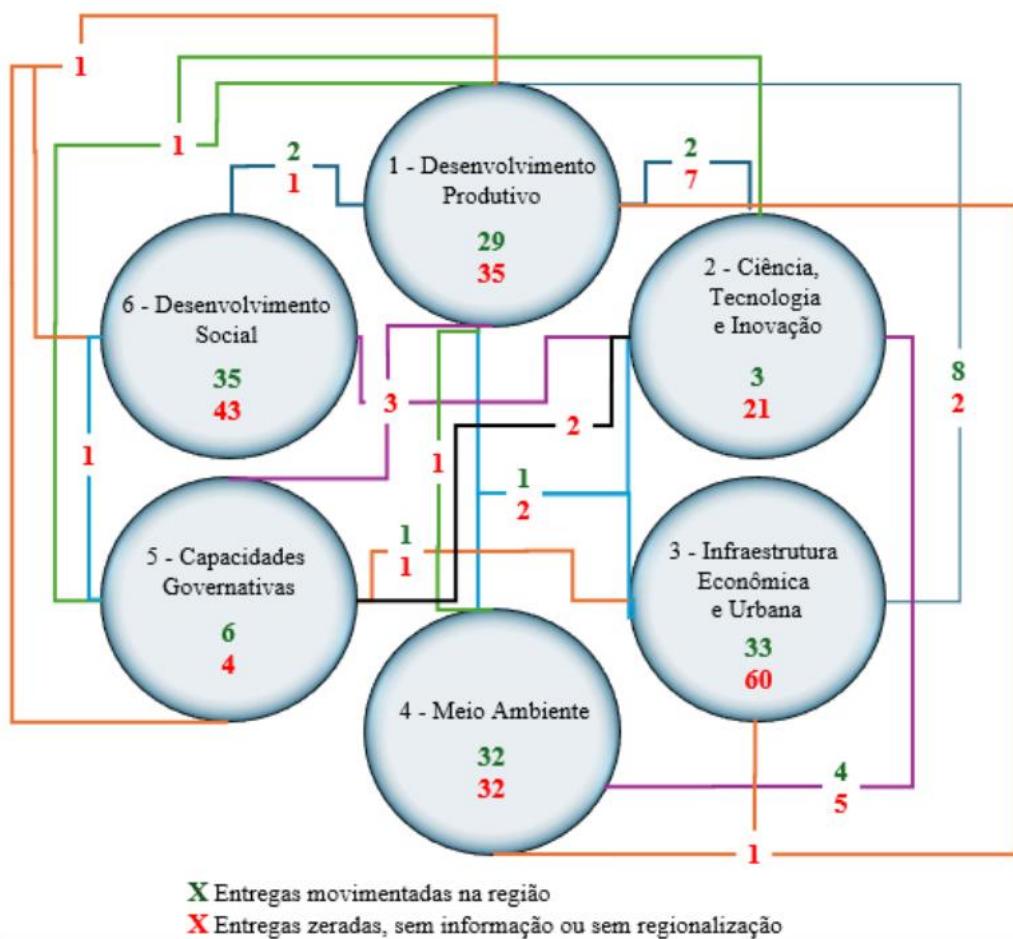
A Figura 13 ilustra o número de entregas regionais por eixo estratégico do PRDCO (em verde e em vermelho), de modo que os números dentro das esferas representam as entregas que compõem o eixo estratégico, ao passo que os números ligados por linhas representam as entregas que servem a mais de um eixo.

Tabela 42 – Entregas regionalizadas do PPA, por Eixo Estratégico PRDCO, em 2024

Eixos do PRDCO / Entregas PPA 2024	Entregas movimentadas	Entregas zeradas, sem informação ou regionalização	Entregas movimentadas nacional	Entregas nacionais zeradas ou vazio	Total
Eixo 1 - Desenvolvimento Produtivo	29	35	55	9	64
Eixo 2 - Ciência, Tecnologia e Inovação	3	21	9	15	24
Eixo 3 - Infraestrutura Econômica e Urbana	33	60	50	43	93
Eixo 4 - Meio Ambiente	32	32	51	13	64
Eixo 5 - Capacidades Governativas	6	4	8	2	10
Eixo 6 - Desenvolvimento Social	35	43	76	2	78
Eixos 1 e 2	2	7	6	3	9
Eixos 1, 2, 3, 4	1	2	3	0	3
Eixos 1, 2, 5	0	1	1	0	1
Eixos 1, 2, 5, 6	0	3	2	1	3
Eixos 1, 3	8	2	9	1	10
Eixos 1, 3, 4	0	1	1	0	1
Eixos 1, 4	0	1	0	1	1
Eixos 1, 5, 6	0	1	1	0	1
Eixos 1, 6	2	1	2	1	3
Eixos 2, 4	4	5	5	4	9
Eixos 2, 5	0	2	2	0	2
Eixos 3, 5	1	1	1	1	2
Eixos 5, 6	0	1	0	1	1
Total Geral	156	223	282	97	379

Fonte: PPA 2024-2027, com dados fornecidos pela SEPLAN/MPO. Elaboração própria.

Figura 13 - Número de Entregas Regionalizadas e Monitoradas no PPA 2024-2027, por Eixo Estratégico PRDCO, em 2024.



Fonte: PPA 2024-2027, com dados fornecidos pela SEPLAN/MPO. Elaboração própria.

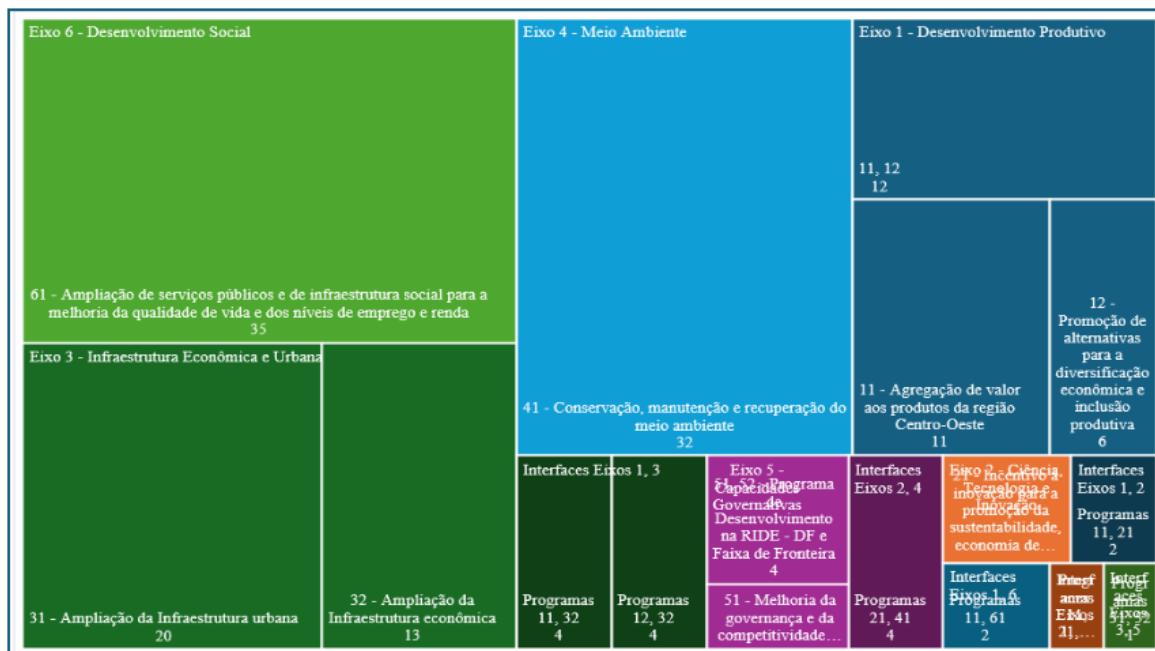
De forma complementar, a Figura 14 mostra, por Programa do PRDCO, o número de entregas regionalizadas movimentadas em 2024 na Agenda do PRDCO. No gráfico em questão, o foco centra-se na distribuição das entregas (dimensão da geometria), discriminadas por Programa do PRDA (texto) e Eixos Estratégicos (cor), considerando as entregas movimentadas na região (assinaladas em verde na figura anterior).

Conforme este mapa-árvore das entregas do PPA, em 2024, classificadas por Eixo e Programa do PRDCO, os 5 programas com maior número de entregas movimentadas totalizam 112 entregas de um total de 156 entregas movimentadas (71,9% do total). Nesse sentido, ganham destaque os programas: Ampliação de serviços públicos e de infraestrutura social para a melhoria da qualidade de vida e dos níveis de emprego e renda (Eixo 6); Aplicação da Infraestrutura Urbana (Eixo 3); Ampliação da Infraestrutura Econômica (Eixo 3); Conservação, manutenção e recuperação do meio ambiente (Eixo 4); Agregação de valor aos produtos da região Centro-Oeste (Eixo 1); e Promoção de alternativas para a diversificação econômica e inclusão produtiva (Eixo 1), com os maiores números de entregas regionalizadas.

Por outro lado, o Eixo 2 – Ciência, Tecnologia e Inovação, e o Eixo 5 – Capacidades Governativas mobilizaram os menores números de entregas regionais (3 e 6, respectivamente).

Assim, à luz dos programas e eixos mais proeminentes, destacam-se como focos importantes das entregas movimentadas na região: os direitos pluriétnicos-culturais para os povos indígenas; educação superior e educação técnica; agricultura familiar e agroecologia; mobilidade urbana; e saneamento básico.

Figura 14 - Entregas Regionalizadas que movimentaram algum resultado diferente de zero, classificadas para os Programas e Eixos do PRDCO – 2024.



Fonte: PPA 2024-2027, com dados fornecidos pela SEPLAN/MPO. Elaboração própria.

5.5.3. Agenda do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste - PRDNE

A análise da agenda regional do PRDNE refere-se às entregas classificadas pelos seguintes Eixos Estratégicos do PRDNE:

- Eixo 1 - Desenvolvimento Produtivo;
- Eixo 2 – Inovação;
- Eixo 3 - Infraestrutura Econômica e Urbana;
- Eixo 4 - Meio Ambiente;
- Eixo 5 – Capacidades Governativas;
- Eixo 6 - Desenvolvimento Social; e
- Eixo 7 – Educação.

Ademais, a análise também se ocupou dos respectivos programas constantes em cada um dos eixos acima, conectando-os aos programas do PPA 2024-2027 por meio da correlação entre a ação indicativa e as entregas, inferindo daí os programas correspondentes.

Na organização e síntese das informações, buscou-se mostrar quais entregas regionalizadas tiveram registro de entregas movimentadas diferente de zero, bem como uma visão mais geral do quadro de entregas e em quais programas elas contribuem. Desse modo, há uma ressalva metodológica a se fazer: não são captadas as nuances de ações estratégicas ou ações indicativas que, embora estejam sendo realizadas (ou seja, que foram iniciadas e não se encontram paralisadas), não tiveram entregas programadas ao longo do ano de 2024.

Pela diversidade de temas e propósitos, são trabalhadas informações com quantitativos diferentes, unidades de medidas diferentes e resultados diversos: ora capturando número de entregas, ora a extensão das entregas realizadas, ora percentual de evolução ou movimentação, ora valores monetários; em todo caso, o denominador comum pode ser colocado como “entrega alcançada”. Nesse contexto, as informações qualitativas mais expressivas dessas entregas serão explicitadas no texto para cada eixo estratégico do PRDNE.

Numa análise geral do PPA em relação às entregas pactuadas no âmbito do PRDNE em 2024, comparando o total previsto com o realizado, é possível destacar duas análises gerais de desempenho: uma primeira em relação às Entregas do PAC e Não PAC; e uma segunda análise em relação aos Ministérios Parceiros.

As entregas do PPA em 2024 pactuadas para o PRDNE somaram um total de 862 entregas que possuíam metas quantificadas para o ano de 2024 (considerando entregas únicas do PPA alinhadas), conforme Tabela 43. Deste total, 29,2% (252) eram entregas que estavam no PAC – o maior percentual dentre os PRDs.

Em termos de entregas totalmente cumpridas com a meta alcançada ou superada, as entregas do PRDA sob a chancela do PAC somaram 15,1% do total de entregas PAC; as entregas do PRDA não constantes do PAC, por sua vez, somaram 16,6% do total de entregas não-PAC. Ademais, as Entregas Sem Regionalização no Cadastro somaram 49,4% do total, evidenciando a necessidade de aperfeiçoamentos nos próximos ciclos de monitoramento.

Um panorama geral da situação das entregas, separadas em PAC e não-PAC, encontra-se na Tabela 43.

Tabela 43 - Entregas regionalizadas do PPA pactuadas no PRDNE, divididas por situação de incusão ou não no Programa de Aceleração do Crescimento

Situação das Entregas do PPA em 2024 - PRDA	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%
Total	610	252	862	100,0%

Fonte: PPA 2024-2027, com dados fornecidos pela SEPLAN/MPO. Elaboração própria.

Quanto aos relacionamentos interministeriais, os resultados apresentados na Tabela 44 e na análise consolidada do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) revelam um amplo volume de entregas interministeriais, totalizando 862 ações monitoradas no exercício de 2024, conforme o PPA 2024–2027, com forte presença das pastas de infraestrutura, integração e saúde, e melhor desempenho proporcional nos setores de educação e saúde.

Persistem, contudo, desafios na regionalização e execução homogênea entre ministérios, especialmente em áreas sociais emergentes como igualdade racial e inovação.

Do total de entregas, aproximadamente 351 (40,7%) apresentaram resultados regionais positivos, indicando avanço parcial na territorialização das políticas federais, embora persistam desafios relevantes em termos de execução e regionalização homogênea entre os órgãos da Administração Pública.

Nesse contexto, os ministérios com maior número de entregas cumpridas foram o Ministério dos Transportes (MT), que liderou em volume absoluto, seguido pelo Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR), pelo Ministério da Saúde (MS) e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

Em termos proporcionais, contudo, destacam-se pelo melhor desempenho na execução: o Ministério da Educação (MEC), com 25% das entregas concluídas (13 entregas); o Ministério da Saúde (MS), com 20,3% (15 entregas); e o Ministério dos Transportes (MT), com 14,1% (14 entregas).

Tabela 44 - Situação das Entregas regionalizadas do PPA pactuadas no PRDNE – por Ministério Parceiro.

Situação por Eixo	Cumpridas (Meta Alcançada)	Meta Regionalizada em Andamento (Parcial)	Meta Regionalizada, mas com Execução Zerada	Meta Regionalizada igual a Zero e Execução Zerada	Sem Regionalização no Cadastro e Com Execução	Sem Regionalização no Cadastro e Execução Zerada	Total	Entregas Cumpridas / Total
MT	14	8	49	13		15	99	14,1%
MIDR	12	21	31	3	6	17	90	13,3%
MS	15	8	8	1	14	28	74	20,3%
MCTI	5	1	9		6	50	71	7,0%
MPI	8	2	8		21	26	65	12,3%
MCID	10	4	9	13	9	8	53	18,9%
MEC	13	12	2		22	3	52	25,0%
MMA	10	3	2		5	31	51	19,6%
MDHC	10	2	7	3	1	15	38	26,3%
MIR	1	1			3	33	38	2,6%
MDA	9	9	5		6	6	35	25,7%
MPOR	10	2	9	6		3	30	33,3%
MMulheres	4	3	7			13	27	14,8%
MESP	5	7	3	4		7	26	19,2%
MAPA	7	1	2		3	10	23	30,4%
MME	2				8	12	22	9,1%
MJSP					7	7	14	0,0%
MDIC					4	7	11	0,0%
MTE	1	8			1	1	11	9,1%
MinC			7			2	9	0,0%
MTur	3		1		2	1	7	42,9%
MCOM		1			1	4	6	0,0%
PR/SNJ			2			8	10	0,0%
PRDA Total	139	93	161	43	119	307	862	16,1%

Fonte: PPA 2024-2027, com dados fornecidos pela SEPLAN/MPO. Elaboração própria.

Os resultados evidenciam maior capacidade operacional nas áreas de infraestrutura, educação e saúde — setores que historicamente possuem instrumentos consolidados de planejamento, financiamento e monitoramento de políticas públicas.

Entretanto, o relatório também aponta assimetria significativa entre as áreas temáticas, especialmente em pastas emergentes, como o Ministério da Igualdade Racial (MIR), que apresenta elevado número de entregas planejadas, mas baixo nível de execução, e o MCTI, cuja baixa regionalização sugere potencial de expansão da atuação no Nordeste.

A análise metodológica confirma a coerência entre os totais regionais e nacionais das entregas, demonstrando integração entre bases de dados territoriais e agregadas. De forma geral, os resultados reforçam a necessidade de aperfeiçoar o alinhamento técnico e territorial das políticas federais no âmbito do PRDNE, fortalecendo a coordenação interministerial e a efetividade das ações voltadas ao desenvolvimento regional equilibrado.

Em relação às entregas movimentadas regionalmente no PPA 2024-2027 em 2024 (Tabela 45), o maior número delas foi no Eixo de Desenvolvimento Social (Eixo 6), seguido pelas entregas que contribuem para o Eixo de Infraestrutura Econômica e Urbana (Eixo 3), e para o Eixo de Meio Ambiente (Eixo 4).

Nesse sentido, cumpre ressaltar que o Desenvolvimento Social (Eixo 6) e a Infraestrutura Econômica e Urbana (Eixo 3) tiveram os maiores números de entregas regionalizadas e monitoradas no PPA em 2024, representando, respectivamente, 33,5%, e 28,9% em relação ao total de entregas monitoradas. Em terceiro lugar, o Meio Ambiente (Eixo 4) corresponde a 14% do total de entregas.

É importante notar que existem entregas no PPA que contribuem para mais de uma ação indicativa ou ação estratégica, podendo contribuir para mais de um programa no PRDNE e, consequentemente, para mais de um Eixo Estratégico. Neste aspecto de interface das entregas entre os eixos, o Eixo 2 – Inovação é o que se mostrou com maior número de entregas, sobretudo considerando a sua interação com o Eixo 7 – Educação.

Essas entregas transversalizam e integram eixos, o que torna a análise mais complexa, porém mais coerente para transformar os planos em instrumentos estratégicos e representativos da atuação do Governo Federal nestes espaços territoriais.

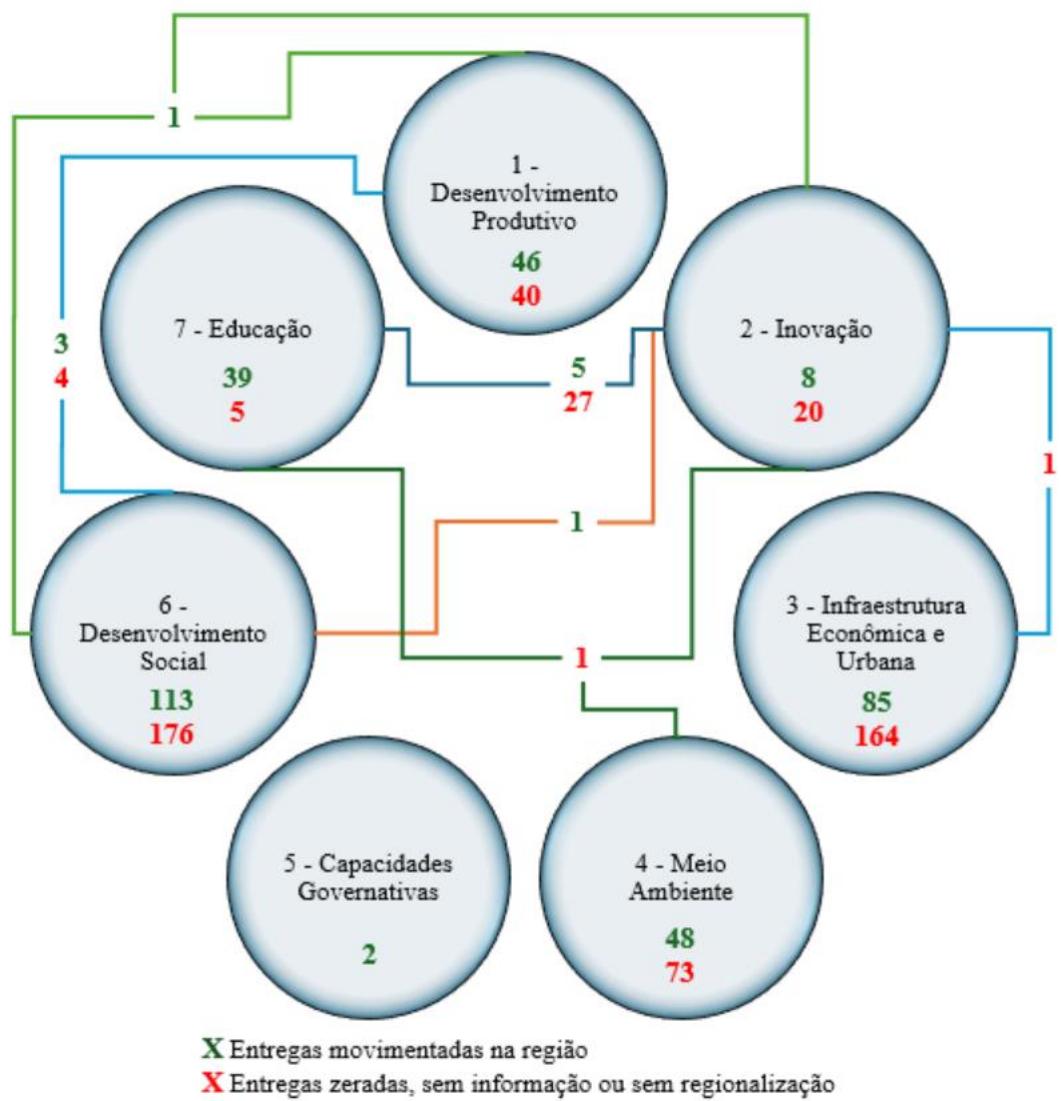
A Figura 15 ilustra o número de entregas regionais por eixo estratégico do PRDNE (em verde e em vermelho), de modo que os números dentro das esferas representam as entregas que compõem o eixo estratégico, ao passo que os números ligados por linhas representam as entregas que servem a mais de um eixo.

Tabela 45 – Entregas regionalizadas do PPA, por Eixo Estratégico PRDNE, em 2024

Eixos do PRDCO / Entregas PPA 2024	Entregas movimentadas	Entregas zeradas, sem informação ou regionalização	Entregas movimentadas nacional	Entregas nacionais zeradas ou vazio	Total
Eixo 1 - Desenvolvimento Produtivo	46	40	67	19	86
Eixo 2 - Inovação	8	20	20	8	28
Eixo 3 - Infraestrutura Econômica e Urbana	85	164	101	148	249
Eixo 4 - Meio Ambiente	48	73	99	22	121
Eixo 5 - Capacidades Governativas	2	0	2	0	2
Eixo 6 - Desenvolvimento Social	113	176	206	83	289
Eixo 7 - Educação	39	5	38	6	44
Eixos 1, 2, 6	1	0	1	0	1
Eixos 1, 6	3	4	6	1	7
Eixos 2, 3	0	1	0	1	1
Eixos 2, 4, 7	0	1	0	1	1
Eixos 2, 6	1	0	1	0	1
Eixos 2, 7	5	27	9	23	32
Total Geral	351	511	550	312	862

Fonte: PPA 2024-2027, com dados fornecidos pela SEPLAN/MPO. Elaboração própria.

Figura 15 - Número de Entregas Regionalizadas e Monitoradas no PPA 2024-2027, por Eixo Estratégico PRDNE, em 2024.



Fonte: PPA 2024-2027, com dados fornecidos pela SEPLAN/MPO. Elaboração própria.

De forma complementar, a Figura 16 mostra, por Programa do PRDNE, o número de entregas regionalizadas movimentadas em 2024 na Agenda do PRDNE. No gráfico em questão, o foco centra-se na distribuição das entregas (dimensão da geometria), discriminadas por Programa do PRDA (texto) e Eixos Estratégicos (cor), considerando as entregas movimentadas na região (assinaladas em verde na figura anterior).

Conforme este mapa-árvore das entregas do PPA, em 2024, classificadas por Eixo e Programa do PRDNE, os 5 programas com maior número de entregas movimentadas totalizam 184 entregas de um total de 351 entregas movimentadas (52,4% do total). Nesse sentido, ganham destaque os programas: Fortalecimento e Proteção Social e dos Direitos Humanos (Eixo 6); Mais Saúde Pública (Eixo 6);

Conservação, Proteção e Uso Sustentável dos Recursos Naturais (Eixo 4); Desenvolvimento da Agropecuária (Eixo 1); Integração Logística Regional (Eixo 3); e Recursos Hídricos (Eixo 3), com os maiores números de entregas regionalizadas.

Ademais, destaca-se também a opção no Eixo 7 - Educação por um maior número de entregas na Educação Básica, mostrando uma valoração para a área em termos de desenvolvimento da base educacional na região.

Por outro lado, o Eixo 5 – Capacidades Governativas mobilizou o menor número de entregas regionais (2).

Figura 16 - Entregas Regionalizadas que movimentaram algum resultado diferente de zero, classificadas para os Programas e Eixos do PRDNE – 2024.

Eixo 6 - Desenvolvimento Social		Eixo 3 - Infraestrutura Econômica e Urbana		Eixo 4 - Meio Ambiente		Eixo 1 - Desenvolvimento Produtivo	
63 - Fortalecimento da Proteção Social e dos Direitos Humanos 41		33 - Integração Logística Regional 31		41 - Conservação, Proteção e Uso Sustentável dos Recursos Naturais 48		11 - Desenvolvimento da Agropecuária 35	
61 - Mais Saúde Pública 29		62 - Nordeste da Paz 23		36 - Recursos Hídricos 25		Eixo 7 - Educação 72 - Educação Superior 11	
64 - Primeira Interface Nordeste 8		Interface 61, 64 7		35 - Saneamento Ambiental no Nordeste 7		73 - Educação profissional e tecnológica... 24	
34 - Desenvolvimento urbano integrado 19		32 - Comunicação... A... 65 -...		71 - Educação Básica 24		Eixo 8 - Inovação regional para promoção da especialização produtiva inteligente no... 10	

Fonte: PPA 2024-2027, com dados fornecidos pela SEPLAN/MPO, Elaboração própria.

5.5.4. Considerações Finais sobre o Monitoramento Integrado PPA-PRDs 2024

O primeiro exercício de monitoramento das entregas regionalizadas do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 em articulação com os Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDs) – PRDA, PRDCO e PRDNE – consolida uma base metodológica estratégica, mas preliminar, para aprimorar a gestão territorial dos investimentos federais.

Embora o número de entregas que contaram com as metas alcançadas seja modesto (aproximadamente 16,5% no PRDA, 15,6% no PRDCO e 16,1% no PRDNE), o processo estabeleceu conexões cruciais entre as ações indicativas e as Entregas do PPA e os Eixos Estratégicos dos PRDs. Um desafio transversal notável é o alto percentual de entregas "Sem Regionalização no Cadastro," que varia de 49,4%

(PRDNE, o menor valor) a 61,2% (PRDCO, o maior valor), evidenciando a necessidade de aperfeiçoamento no alinhamento técnico e territorial para refletir com maior precisão a materialização das políticas públicas nas macrorregiões.

A análise por Eixo Estratégico revela uma convergência prioritária nos temas de Desenvolvimento Social e Infraestrutura Econômica e Urbana, que figuraram entre os eixos com maior número de entregas regionalizadas movimentadas em todos os PRDs.

Por outro lado, o Eixo de Capacidades Governativas/Gestão consistentemente apresentou o menor número de entregas movimentadas nas três regiões, indicando uma lacuna na territorialização de ações focadas em fortalecimento da gestão e governança pública.

Quanto ao desempenho ministerial, as pastas ligadas às agendas produtivas e rurais, como MAPA e MDA, demonstraram alta taxa de cumprimento de metas em todos os planos. Contudo, a baixa regionalização e execução observada no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) em todas as regiões aponta um significativo potencial de expansão de sua atuação, dada a quantidade de entregas que lhe estão associadas.

Em suma, o monitoramento de 2024, ao evidenciar o desenho da atuação federal nos territórios, sinaliza que o desenvolvimento produtivo, o bem-estar social e a infraestrutura básica são os focos mais concretos do PPA regionalizado.

A consolidação do processo de articulação entre o PPA e os PRDs depende fundamentalmente do aprimoramento contínuo das bases de dados e da uniformização das informações, buscando aumentar a proporção de entregas regionalizadas e a coerência entre o planejamento nacional e as particularidades regionais. Os resultados atuais reforçam que o trabalho é inicial e inovador e servem como referência estratégica para aprimorar o monitoramento e a gestão territorial nas próximas etapas do ciclo PPA 2024-2027.

6. ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA PNDR NAS REGIÕES BRASILEIRAS

A PNDR foca nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – historicamente menos desenvolvidas – buscando promover **crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida** nessas localidades. Para atingir esses objetivos, a POLÍTICA definiu quatro objetivos e sete eixos estratégicos em sua versão mais recente (Decreto 9.810/2019), conforme listados nos itens 4.2 e 4.4, e retomados na Figura 17, abaixo:

Figura 17 – PNDR: Objetivos e Eixos Estratégicos



Fonte: Elaboração própria.

Este relatório analisa a **efetividade da PNDR** nessas regiões alvo (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) a partir da evolução de subíndices relacionados a cada objetivo. Os subíndices considerados abrangem indicadores socioeconômicos (como renda per capita, pobreza, educação, longevidade), urbanos (distribuição populacional entre capitais e interior), produtivos (produtividade, emprego formal, migração) e estruturais (diversificação setorial, agregação de valor local), conforme detalhado no Sistema Nacional de Informações para o Desenvolvimento Regional – SNIDR.

6.1. MONITORAMENTO DOS OBJETIVOS DA PNDR

Cada objetivo possui um índice composto calculado a partir desses subindicadores. Ressalta-se que, para correta interpretação, **indicadores cujo “melhor desempenho” é representado por valores menores foram invertidos**

no cálculo do índice composto – por exemplo, taxas de pobreza, mortalidade ou concentração econômica foram tratadas de forma inversa (quanto menor, melhor) para compor os índices de desenvolvimento. Essa correção foi necessária porque, inicialmente, o índice composto agregava diretamente indicadores de naturezas opostas, distorcendo os resultados.

A seguir, apresenta-se a evolução dos índices e subíndices por objetivo, bem como uma avaliação da convergência **entre regiões** (regiões pobres versus ricas) e **intrarregional** (disparidades dentro de cada macrorregião), relacionando-os com os eixos da PNDR e apontando sugestões de melhoria.

6.1.1. Objetivo 1 – Convergência e Desenvolvimento (Social e Econômico)

Este objetivo visa “*promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intra-regionais, assegurando equidade no acesso a oportunidades em regiões de baixos indicadores socioeconômicos*”. Em outras palavras, busca diminuir a distância que separa as regiões menos desenvolvidas (notadamente Norte e Nordeste) dos patamares de renda e bem-estar das regiões mais ricas, além de reduzir desigualdades dentro de cada região.

Indicadores-chave associadas a esse objetivo incluem renda domiciliar per capita, índices de pobreza/extrema pobreza, indicadores de educação e saúde (IDH, longevidade), bem como medidas de desigualdade (e.g. Gini, Theil) e de acesso a serviços básicos.

O mapa do **Indicador Composto do Objetivo 1 para o ano de 2024** (Figura 18) revela um padrão territorial de desenvolvimento fortemente marcado por **dualidades estruturais**: observa-se um amplo **continuum de baixíssimos indicadores** (0,0–0,4), concentrado no **Norte** — especialmente na Amazônia interiorana — e em grandes porções do **Nordeste**, sobretudo no Sertão, Semiárido e áreas rurais de baixa densidade. Esses territórios combinam baixos níveis de renda, piores indicadores de pobreza, fragilidades educacionais e sanitárias e menor acesso a serviços básicos, refletindo um persistente “cinturão de baixa convergência”.

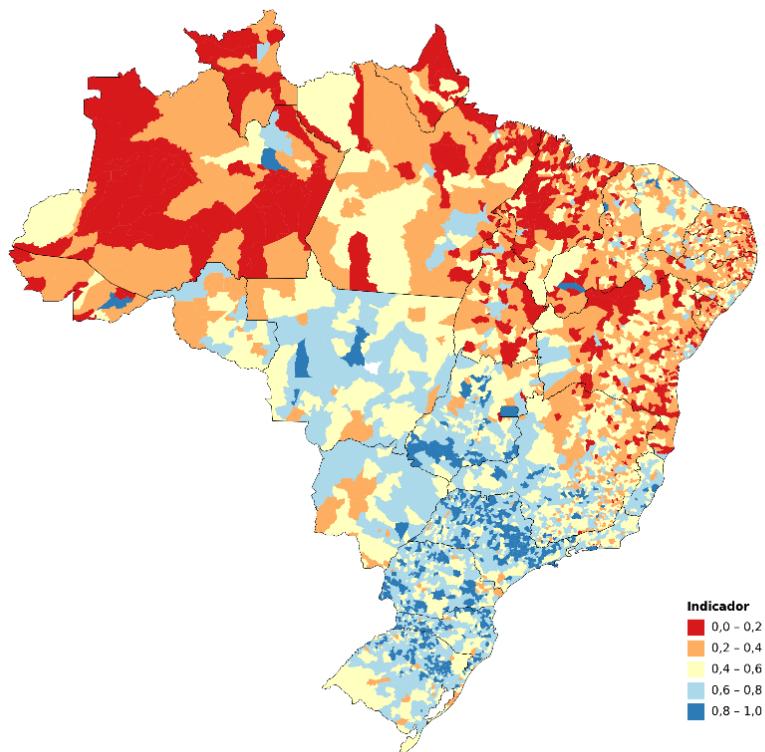
Em contraposição, forma-se um corredor contínuo de **altos indicadores** (0,6–1,0) no **Sul, Sudeste e Centro-Sul do Centro-Oeste**, com destaque para os vales industriais do Sul, interior de São Paulo, Triângulo Mineiro e áreas urbanizadas de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul — regiões que concentram maior renda per capita, melhores resultados sociais e maior capacidade institucional.

Entre esses extremos, emergem áreas de **desenvolvimento intermediário** (0,4–0,6), principalmente em zonas costeiras do Nordeste, capitais e seus entornos metropolitanos, e alguns polos agroindustriais ou de serviços no Centro-Oeste e no Norte. Esses territórios apresentam melhorias relativas, mas ainda distantes dos níveis das regiões líderes.

O conjunto sugere que o Brasil segue caracterizado por uma **estruturação espacial desigual**, com **fraco sinal de convergência**, tanto inter quanto

intrarregional. A persistência de amplas manchas de baixa pontuação confirma que, sem ações territoriais focalizadas — infraestrutura essencial, serviços públicos de qualidade, inclusão produtiva e fortalecimento institucional —, o país tende a reproduzir as mesmas disparidades que o Objetivo 1 da PNDR busca reduzir.

Figura 18 – PNDR: Indicador Composto do Objetivo 1 (2024)



Fonte: Elaboração própria.

6.1.1.1. Evolução dos subíndices

Três indicadores compõe o indicador composto do primeiro objetivo, os quais serão analisados na sequência, considerando as regiões brasileiras.

De 2000 até meados da década de 2010, observou-se avanço significativo nos indicadores sociais das regiões Norte e especialmente Nordeste. **Taxas de pobreza extrema e mortalidade infantil caíram**, enquanto **indicadores de educação básica e longevidade melhoraram** de forma generalizada nessas regiões. Por exemplo, no Nordeste, a proporção de pessoas em situação de pobreza diminuiu continuamente até 2014, ao mesmo tempo em que a expectativa de vida e a escolaridade média elevaram-se, contribuindo para a elevação do IDH.

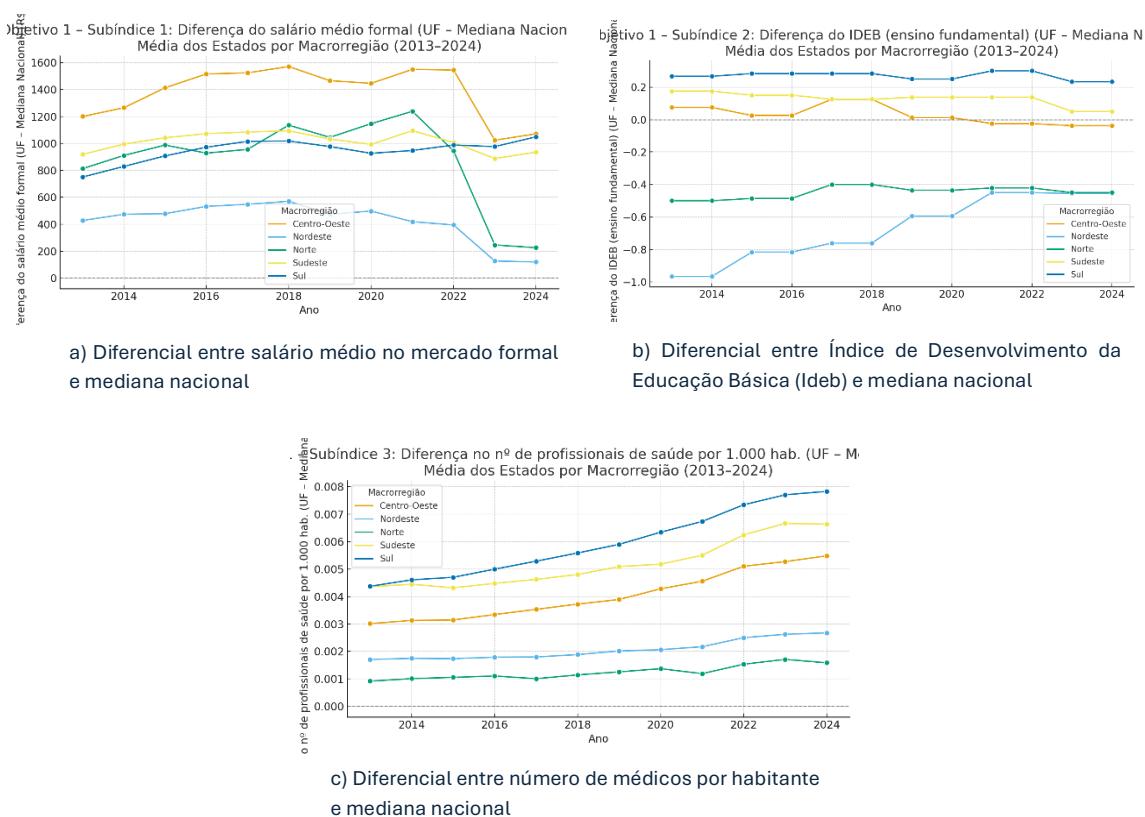
Esses ganhos resultaram na **redução gradual da distância que separa o Nordeste da média nacional** em alguns aspectos sociais: no período 2000–2010, o Nordeste melhorou vários indicadores socioeconômicos sem precedentes, **porém tais avanços não foram suficientes para alterar sua posição relativa no país**. Mesmo

após uma década de progresso, a região Nordeste e seus estados permaneciam em 2010/2014 ocupando as últimas colocações em renda e desenvolvimento humano em comparação às demais regiões.

Em 2014, por exemplo, o PIB per capita médio do Nordeste equivalia a apenas cerca de **50% da média nacional**, valor próximo do observado no início dos anos 2000. Situação semelhante ocorria na região Norte, cujo PIB per capita era cerca de **62% da média nacional** em 2014.

Esses dados revelam que, apesar de ter havido **convergência parcial em indicadores de bem-estar**, a **convergência econômica inter-regional permaneceu limitada** – ou seja, as regiões mais pobres cresceram, mas **não a ponto de fechar substancialmente o gap** em relação às mais ricas.

Gráfico 10 - Brasil e regiões: Evolução dos subíndices de Convergência e Desenvolvimento (Objetivo 1) – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

No recorte **intraregional**, também se nota comportamento diverso. No Nordeste, **desigualdades internas diminuíram levemente**: estados muito pobres como Maranhão e Piauí elevaram seus índices de renda e IDH um pouco mais rápido que estados relativamente menos pobres (como Pernambuco ou Ceará), reduzindo ligeiramente a dispersão intraregional. A **diferença entre o estado mais rico e o**

mais pobre do Nordeste reduziu-se modestamente ao longo dos anos 2000, refletindo certa convergência dentro da região.

No Norte, por sua vez, **as disparidades internas aumentaram** – por exemplo, Amazonas (impulsionado pela Zona Franca de Manaus) manteve renda per capita bem superior a estados como Acre ou Tocantins, ampliando o desvio-padrão dentro da região.

No Centro-Oeste, que combina o DF (muito rico) com estados agrícolas emergentes, houve **redução na discrepância interna**: a economia de Goiás e Mato Grosso cresceu acima da média, diminuindo a diferença em relação ao Distrito Federal. Ainda assim, **o DF permanece muito acima dos demais** (em 2016, a renda per capita do DF era quase 4 vezes a de Goiás).

Nas regiões mais desenvolvidas, curiosamente, houve **aumento de disparidades internas** recentes – p. ex., no Sudeste a crise econômica afetou severamente o Rio de Janeiro, fazendo-o perder terreno em relação a São Paulo, o que elevou a desigualdade dentro da região Sudeste na segunda metade da década de 2010.

Em termos de efetividade da PNDR, o objetivo de convergência teve **resultados parciais**. Houve melhorias absolutas nas condições de vida no Norte/Nordeste (menos pobreza, melhor acesso a serviços), mas não suficientes para reverter a posição relativa dessas regiões no contexto nacional. O Nordeste em particular ainda registra renda per capita pouco mais da **metade da renda do Sudeste** (cerca de 56% em 2016) e continua abaixo da média brasileira em praticamente todos os indicadores econômicos (TCU,2023).

Isso indica que a **convergência inter-regional avançou muito lentamente** – a distância que separa as regiões mais pobres das mais ricas continua grande. A PNDR identificava como áreas prioritárias aquelas com renda domiciliar per capita abaixo de 75% da média nacional (especialmente as abaixo de 50%), mas **os recursos e esforços empreendidos não conseguiram até agora elevar substancialmente essas regiões para além desse patamar**.

Por outro lado, a **convergência intrarregional** em alguns casos melhorou (Nordeste e Centro-Oeste), sugerindo que políticas nacionais e regionais difundiram ganhos internamente – por exemplo, programas sociais de transferência de renda beneficiaram proporcionalmente mais os extremamente pobres do interior nordestino, e a expansão agrícola no Centro-Oeste trouxe desenvolvimento também a municípios menores.

Ainda assim, persistem **bolsões de desigualdade interna** consideráveis, requerendo atenção diferenciada mesmo dentro das regiões alvo (como o semiárido nordestino ou o oeste da Amazônia, que permanecem bem aquém das capitais regionais em desenvolvimento humano).

Em resumo, no Objetivo 1 a PNDR obteve **melhorias sociais importantes** nas regiões Norte e Nordeste (refletidas nos subíndices de educação, saúde e redução da pobreza), mas a **diferença econômica entre macrorregiões pouco se alterou**. A efetividade plena ficou comprometida, possivelmente por fatores estruturais (como menor dinamismo industrial nessas regiões) e por falhas na focalização de recursos (discutidas adiante). **É necessário manter e reforçar as ações de**

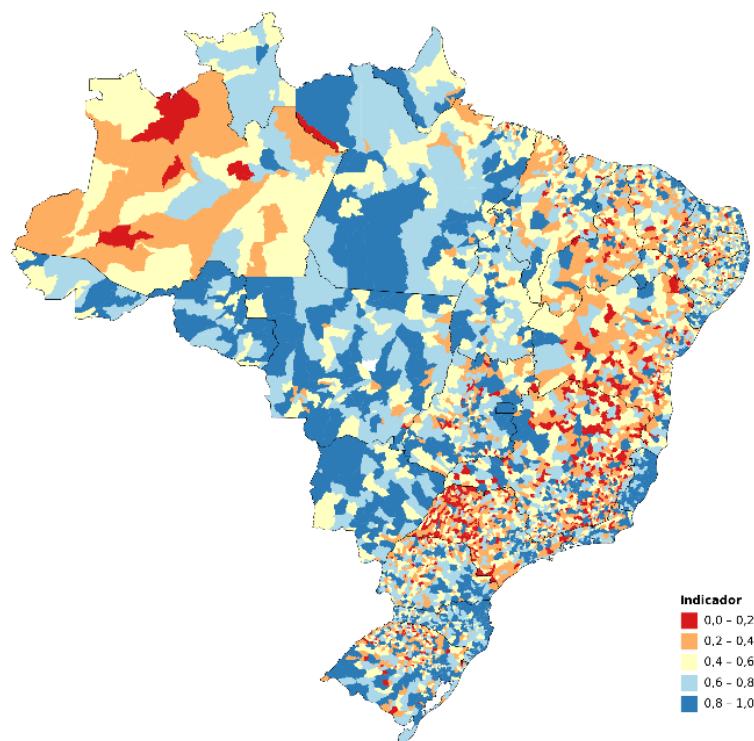
convergência, com maior direcionamento às áreas de menor renda, para que as melhorias absolutas se convertam em ganhos relativos de posição.

6.1.2. *Objetivo 2 – Rede Policêntrica de Cidades*

O segundo objetivo da PNDR visa “*consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e interiorização do desenvolvimento regional, considerando as especificidades de cada região*”. Isso significa promover um padrão de desenvolvimento menos concentrado nas metrópoles tradicionais e mais distribuído por cidades médias e pequenas do interior, fortalecendo novos polos regionais.

O mapa do **Objetivo 2 – Rede Policêntrica** (Figura 19) revela um padrão nacional marcado por forte **assimetria na distribuição dos polos urbanos dinâmicos**: observa-se que o **Sul e o Sudeste** apresentam o conjunto mais amplo e contínuo de municípios com indicadores elevados (tons de azul), evidenciando uma rede policêntrica relativamente consolidada, com diversas cidades médias e centros urbano-regionais articulados entre si. Em estados como **PR, SC, RS, SP e MG**, a interiorização é perceptível: cidades médias desempenham papéis robustos na estrutura territorial, reduzindo a dependência das metrópoles tradicionais e promovendo maior coesão espacial.

Figura 19 – PNDR: Indicador Composto do Objetivo 2 (2024)



Fonte: Elaboração própria.

No **Centro-Oeste**, o padrão sugere uma “policentralidade” intermediária, com **Goiânia–Anápolis, Campo Grande–Dourados, Cuiabá–Várzea Grande** e alguns polos agroindustriais se destacando, mas cercados por áreas extensas de menor desempenho, indicando que a interiorização avança, porém ainda depende de poucas cidades-âncora.

Já o **Nordeste e o Norte** revelam maiores fragilidades policêntricas: grandes áreas aparecem em faixas de baixos índices, especialmente no Semiárido e na Amazônia interiorana, refletindo **baixa densidade urbana**, pouca diversificação econômica e fraca integração entre cidades. Mesmo assim, surgem **ilhas de centralidade** em torno das capitais (Fortaleza, Recife, Salvador, Belém, Manaus) e de polos intermediários (Juazeiro–Petrolina, Cariri, Mossoró, Santarém, Marabá), embora de forma menos capilarizada.

Em síntese, o padrão nacional mostra que a **rede policêntrica é mais madura no Sul/Sudeste**, em consolidação no Centro-Oeste e **incipiente no Norte e Nordeste**, indicando necessidade de políticas específicas de fortalecimento urbano-regional para ampliar a interiorização do desenvolvimento.

6.1.2.1. Evolução dos subíndices

Em termos de indicadores, esse eixo é avaliado por medidas de três indicadores: o **Índice de Centralidade, a razão de Primazia Populacional Estadual** e a **Razão de Primazia Econômica Estadual**.

No período analisado (2013–2024), os indicadores de interiorização apresentaram **melhorias modestas e pontuais**: em alguns estados, notou-se crescimento econômico de cidades intermediárias – por exemplo, no **interior do Ceará e de Pernambuco**, cidades como Sobral, Caruaru e Petrolina expandiram suas economias e serviços, diminuindo um pouco a dependência exclusiva da capital.

No Centro-Oeste, polos emergentes ligados ao agronegócio (como Lucas do Rio Verde e Sinop em MT, Rio Verde em GO) tiveram crescimento populacional e de PIB significativo, indicando certa “policentralidade” econômica dentro desses estados.

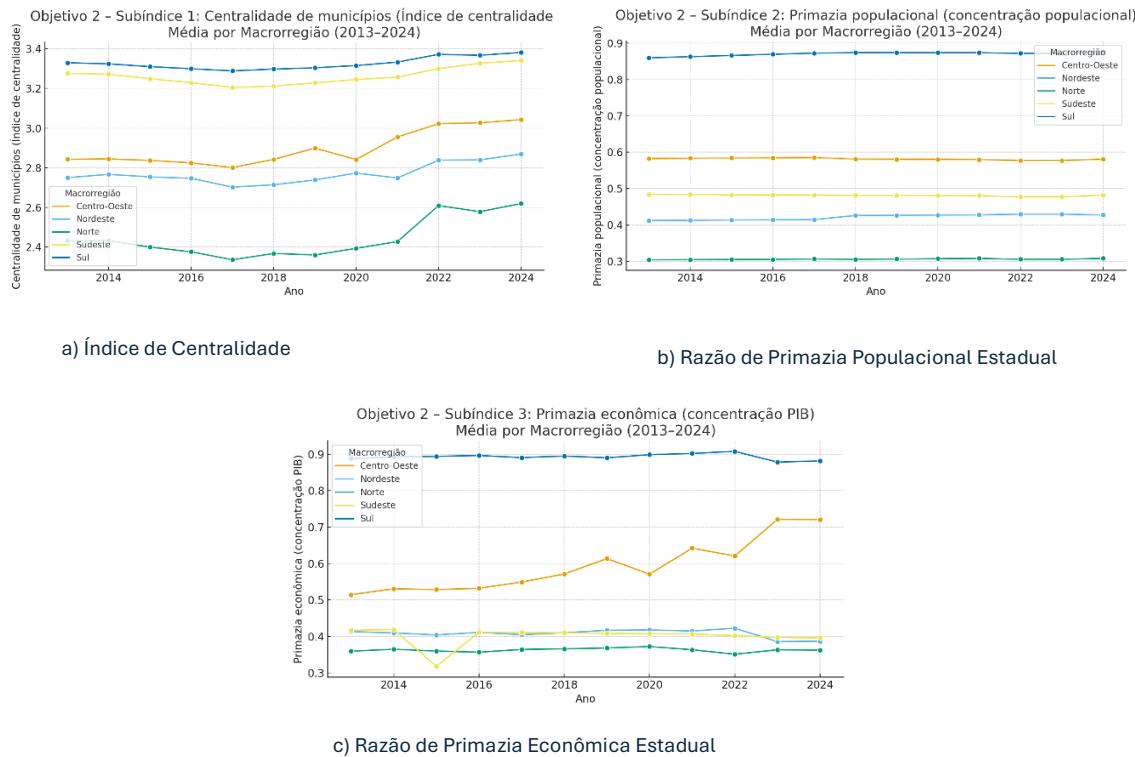
Esses casos elevam ligeiramente o subíndice de interiorização (participação do interior no PIB estadual). Entretanto, de forma geral, a **estrutura urbano-regional brasileira segue altamente concentrada nas metrópoles tradicionais**: em grande parte das unidades federativas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a **capital continua respondendo pela fatia majoritária da atividade econômica**.

Indicadores de primazia confirmam essa tendência: por exemplo, **Manaus, Belém, Fortaleza, Recife e Salvador** ainda concentram entre 40% e 60% da população de seus estados e parcela ainda maior do PIB estadual. No caso do Distrito Federal (Brasília), a noção de interior é inexistente, evidenciando a dificuldade de aplicar o conceito de “policentralidade” em unidades federativas muito concentradas.

De fato, análises recentes mostram que **80% dos recursos destinados (direta ou indiretamente) a estados e municípios acabaram indo para municípios de alto desenvolvimento socioeconômico** – ou seja, os investimentos continuam

privilegiando centros já dinâmicos (geralmente capitais e regiões prósperas), **em detrimento das áreas interioranas prioritárias da PNDR**. Essa má distribuição de recursos territorialmente contribui para a manutenção da concentração espacial.

Gráfico 11 - Brasil e regiões: Evolução dos subíndices da Rede Policêntrica de Cidades (Objetivo 2) – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

O **índice de interiorização populacional** pouco se alterou. A participação das cidades do interior no total populacional das regiões Norte/Nordeste manteve-se próxima do mesmo patamar. No Nordeste, cerca de 30% da população reside em municípios não metropolitanos e esse percentual praticamente não cresceu.

Já o **índice de primazia urbana** (razão da população da maior cidade pela segunda maior, ou proporção do PIB na metrópole) chegou a aumentar em alguns casos – sinal negativo. Por exemplo, **no Amazonas, a participação de Manaus na economia estadual subiu entre 2013 e 2024**, indicando concentração maior (isso se refletiu num subíndice de primazia piorando ligeiramente, se não corrigido). Em estados do Nordeste, como Maranhão e Piauí, que historicamente tinham capitais menos dominantes, também houve tendência de concentração nas principais cidades durante os anos de crise econômica (a atividade no interior retraiu mais, aumentando o peso relativo da capital).

Em contraste, houve casos de **desconcentração positiva**, como no Ceará, a participação do interior no PIB estadual aumentou marginalmente com a

consolidação de polos como a região de Sobral e o Cariri; em Pernambuco, o interior (polo de Petrolina/Juazeiro e Agreste) ganhou alguns pontos percentuais no PIB.

No Centro-Oeste, Mato Grosso apresentou desconcentração com o crescimento de cidades médias ligadas à soja e algodão, diminuindo a dependência da capital Cuiabá. Essas melhorias, contudo, foram pequenas em magnitude, refletindo **ganhos incrementais** nos subíndices de interiorização.

De modo geral, **as curvas de evolução dos subíndices de rede urbana são quase planas**, com algumas oscilações, sugerindo **baixa efetividade na alteração do padrão de concentração regional**.

O Objetivo 2 da PNDR teve, até o momento, **efetividade limitada**: a dinâmica socioespacial brasileira manteve-se semelhante à inicial, de modo que **capitais e regiões metropolitanas continuam polarizando o desenvolvimento**, enquanto o interior profundo de Norte e Nordeste permanece menos dinâmico. A PNDR não conseguiu, portanto, induzir de forma robusta uma rede policêntrica de cidades.

Em parte, isso decorre de **entraves na coordenação e aplicação dos instrumentos regionais**: grande parte dos investimentos regionais (fundos constitucionais e incentivos) continuou fluindo para localidades já desenvolvidas, **não alavancando novos polos no interior**. Ademais, **faltou integração de políticas setoriais** – por exemplo, investimentos em infraestrutura logística e digital no interior não acompanharam as necessidades de atração de empresas. Sem estradas, ferrovias ou internet de qualidade conectando as pequenas cidades, fica difícil desconcentrar atividades econômicas.

Outra lacuna foi a ausência de **pactos de metas federativos formais** voltados à interiorização, uma vez que essas metas não foram claramente pactuadas com estados/municípios. Consequentemente, **a interiorização avançou de forma espontânea apenas onde já havia vantagens comparativas**, como áreas de fronteira agrícola ou turismo, mas não por uma política sistemática.

Em resumo, a **rede policêntrica pouco se consolidou**. Para melhorar, será preciso direcionar conscientemente recursos e incentivos para cidades médias estratégicas, fortalecer sua infraestrutura e integração regional, e condicionar parte dos financiamentos públicos à **descentralização espacial** (por exemplo, estimular que novas indústrias se instalem fora das metrópoles). Sem essas medidas, a tendência de concentração metropolitana – muito arraigada – dificilmente será revertida.

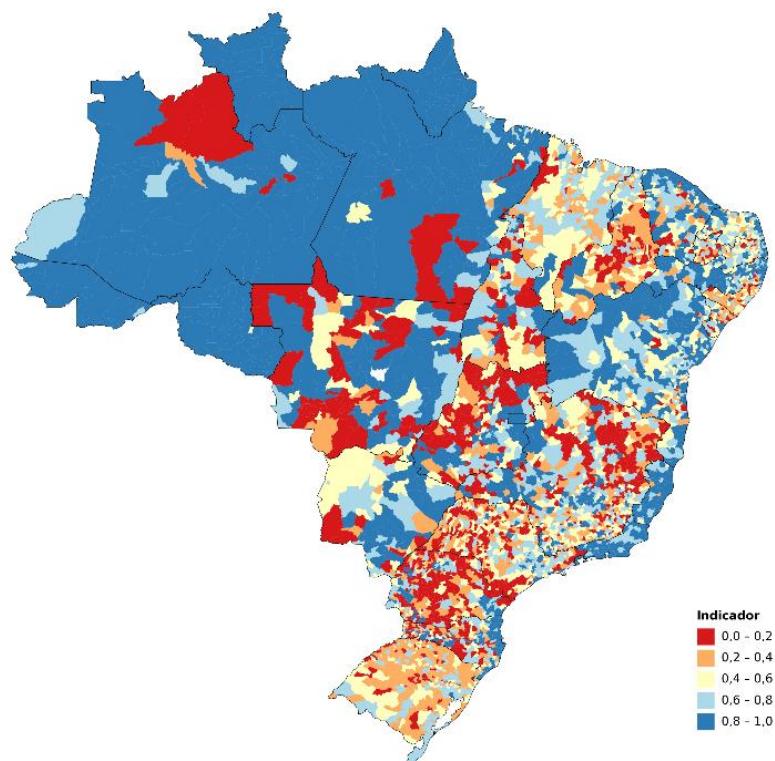
6.1.3. *Objetivo 3 – Competitividade Regional e Fixação de Capital Humano*

O terceiro objetivo busca “*estimular ganhos de produtividade e aumento da competitividade regional, sobretudo em regiões com declínio populacional e altas taxas de emigração*”. Em suma, visa fortalecer as economias locais (setores produtivos, inovação, eficiência) das regiões menos desenvolvidas, de modo a

gerar empregos de qualidade e segurar a população local (evitando o êxodo para os grandes centros).

O mapa do **Indicador Composto do Objetivo 3 (2024)** – Figura 20 – revela um padrão nacional marcado por **polarização territorial da produtividade**, com forte concentração dos melhores desempenhos nas regiões **Sul, Sudeste e em parte do Centro-Oeste**, enquanto extensas áreas do **Norte e Nordeste** permanecem em faixas baixas do indicador.

Figura 20 – PNDR: Indicador Composto do Objetivo 3 (2024)



Fonte: Elaboração própria.

Os municípios em azul — predominantemente no Sul/Sudeste e em corredores agrícolas do Centro-Oeste — correspondem a territórios dotados de maior densidade industrial, serviços especializados, logística estruturada e maior capacidade de inovação, fatores que sustentam empregos mais qualificados e maior retenção populacional. Em contraste, os municípios em vermelho e laranja — amplamente distribuídos pelo interior do Norte, semiárido nordestino e bolsões específicos do Centro-Oeste — evidenciam **baixa competitividade local**, marcada por economias pouco diversificadas, limitações de infraestrutura, baixa produtividade setorial e vulnerabilidade demográfica, frequentemente associada à **emigração juvenil e envelhecimento acelerado**.

Além disso, observa-se que **mesmo nos estados desenvolvidos**, há “ilhas” de baixa competitividade em áreas rurais ou de pequena urbanização, revelando que a perda de dinamismo não é exclusiva das regiões menos desenvolvidas, mas é mais intensa e generalizada nelas. Por outro lado, polos específicos no Nordeste (como áreas do Ceará, Pernambuco e Bahia) e no Norte (como partes do Amazonas e Pará) aparecem em faixas intermediárias, indicando capacidade localizada de geração de produtividade, embora ainda insuficiente para alterar o padrão regional dominante.

Em síntese, o mapa confirma que os **ganhos de produtividade permanecem territorialmente concentrados**, e que o desafio central da PNDR — fortalecer economias locais vulneráveis para conter o êxodo populacional e ampliar a competitividade regional — exige intervenções direcionadas a territórios persistentes de baixa performance, com foco em infraestrutura habilitadora, diversificação produtiva e inovação aplicada.

6.1.3.1. Evolução dos subíndices

Em termos de indicadores, esse eixo é avaliado por medidas de três indicadores: o **Percentual de vínculos formais com ensino superior**, **Salário Médio no Mercado Formal** e a **Taxa de Variação Populacional no Município**.

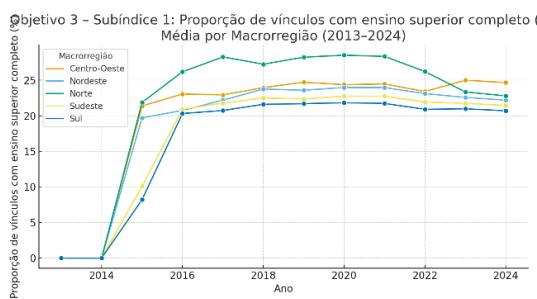
Os resultados desse eixo da PNDR foram **heterogêneos e, em geral, aquém do necessário**: observou-se algum progresso em **formalização do emprego com ensino superior** nas regiões Norte e Nordeste até por volta de 2014. O subíndice aproximou-se um pouco mais do Centro-Sul, embora ainda distante – em 2016, cerca de 45% dos trabalhadores nordestinos eram formais, contra mais de 60% no Sudeste. Porém, esse ganho foi parcialmente revertido na crise de 2015–2017, quando houve perda de postos formais de trabalho de forma mais intensa exatamente nas economias menos competitivas.

A renda do trabalho formal nas regiões-alvo cresceu lentamente em todas as macrorregiões, porém com **manutenção de fortes assimetrias territoriais**, especialmente no **Norte, Nordeste e Centro-Oeste**, ao passo que o **Sudeste e Sul** seguem com os maiores salários — reflexo de estruturas produtivas complexas e maior densidade tecnológica.

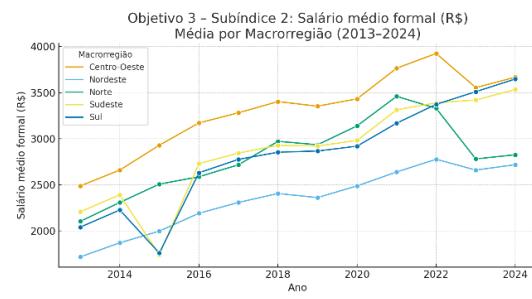
No Norte, apesar do auge do setor extrativo em alguns estados (mineração no Pará, por exemplo), a produtividade agregada não disparou porque grande parte da força de trabalho ainda estava em ocupações de baixa produtividade (agricultura familiar, comércio informal, serviços públicos), as quais apresentam níveis persistentemente inferiores, indicando baixa produtividade do trabalho e menor capacidade de retenção populacional. O Centro-Oeste, por sua vez, exibe trajetória intermediária, com ganhos associados ao dinamismo agroindustrial, mas ainda distante dos polos mais avançados.

O indicador reforça que, para cumprir o Objetivo 3, a PNDR deve intensificar políticas de diversificação produtiva, qualificação profissional e inovação aplicadas territorialmente, de modo a elevar salários por meio de ganhos reais de produtividade e reduzir disparidades regionais.

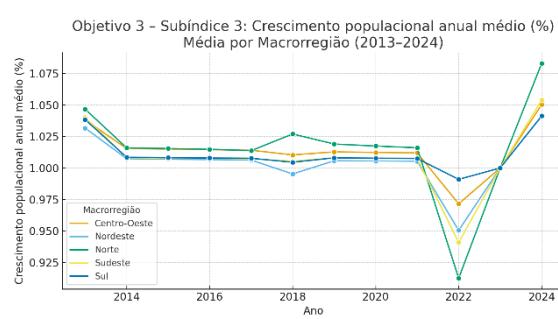
Gráfico 12 - Brasil e regiões: Evolução dos subíndices da Competitividade Regional e Fixação do Capital Humano (Objetivo 3) – 2013-2024



a) Percentual de vínculos formais com ensino superior



b) Salário médio no mercado formal



c) Taxa de variação populacional por município

Fonte: Elaboração própria.

O indicador de variação populacional anual média (2013–2024) revela um quadro de estabilidade demográfica geral, com taxas próximas de 1% ao ano em todas as macrorregiões e uma queda atípica em 2022, seguida de recuperação em 2023–2024.

No Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o gráfico sugere que essas regiões não apresentam ganhos diferenciados de atração populacional, mantendo trajetórias muito semelhantes às do Sudeste e Sul. Isso indica que os mecanismos de desenvolvimento local nessas regiões ainda não são suficientemente fortes para reverter fluxos migratórios históricos, uma vez que crescimento populacional estável não implica retenção qualificada, tampouco geração de oportunidades que contenham o êxodo dos segmentos mais produtivos.

Em síntese, o comportamento homogêneo do indicador reforça que políticas de estímulo econômico territorializado — aumento da produtividade, diversificação de setores, qualificação e melhoria da base empresarial — são essenciais para transformar estabilidade demográfica em capacidade real de fixação populacional nas regiões prioritárias da PNDR.

O desempenho do Objetivo 3 da PNDR foi limitado, sem evidências de avanços expressivos na produtividade ou na competitividade das regiões menos

desenvolvidas, refletindo a baixa capacidade dos instrumentos atuais de transformar a base produtiva territorial.

A persistência do *gap* decorre da alocação ineficiente dos recursos dos fundos regionais, que continuam concentrados em municípios já desenvolvidos; da insuficiente articulação com políticas de qualificação profissional e inovação, que impede ganhos duradouros de eficiência; e de falhas de monitoramento, que dificultam ajustes de rumo. Como resultado, Norte e Nordeste seguem perdendo população economicamente ativa para as regiões mais dinâmicas, sem consolidar polos capazes de reter talentos ou gerar empregos de qualidade em escala.

Assim, o Objetivo 3 apresenta baixa efetividade tanto na redução das assimetrias produtivas quanto na fixação de capital humano, indicando a necessidade de redirecionar recursos, fortalecer setores de maior valor agregado e articular políticas de educação, inovação e desenvolvimento produtivo para evitar a continuidade do ciclo de estagnação e migração.

6.1.4. *Objetivo 4 – Diversificação Econômica e Sustentabilidade Produtiva*

O quarto objetivo pretende “*fomentar a agregação de valor e a diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, considerando critérios como geração de renda e sustentabilidade, especialmente em regiões fortemente especializadas em commodities agrícolas ou minerais*”. Ou seja, visa reduzir a dependência das regiões em poucas atividades ou produtos de baixo valor, promovendo a industrialização local, o adensamento das cadeias produtivas (processamento, beneficiamento) e o surgimento de novos setores econômicos.

O mapa do **Objetivo 4 da PNDR** (Figura 21) revela um padrão nacional marcado por forte **dualidade territorial na agregação de valor e na diversificação econômica**: as regiões **Norte e grande parte do Centro-Oeste** apresentam desempenho elevado (tons de azul), refletindo ganhos associados à expansão recente de cadeias ligadas ao agronegócio, logística e energia — ainda que, em muitos casos, baseados em **complexidade limitada**.

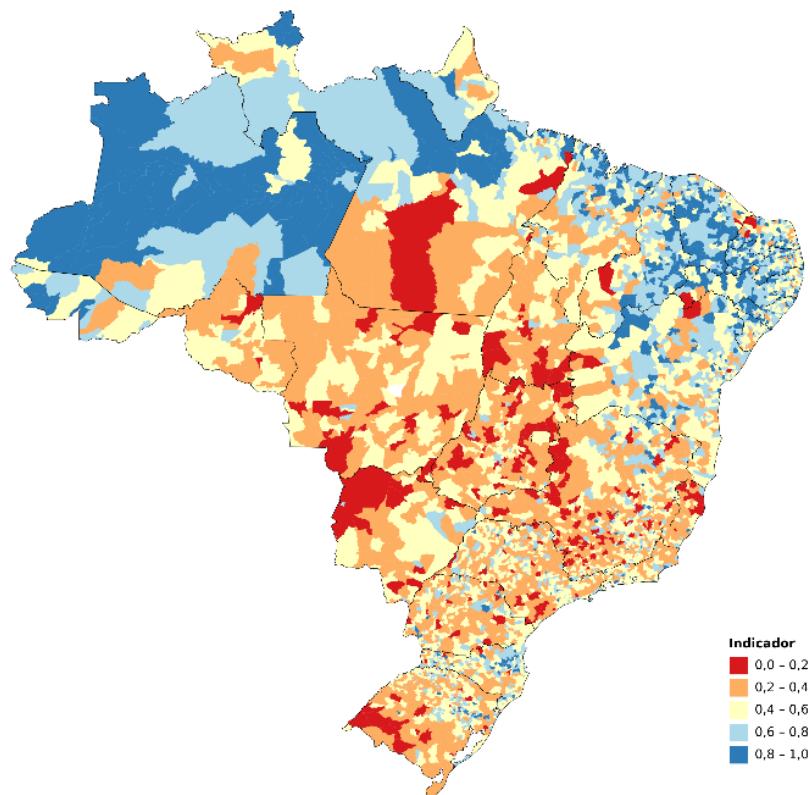
Já o **Nordeste interiorano**, o **Semiárido**, extensas áreas do **Centro-Sul de Minas**, além de porções do interior do **Sudeste e Sul**, aparecem majoritariamente em tons de vermelho e laranja, indicando **baixa diversificação produtiva**, forte dependência de *commodities* agrícolas ou atividades de baixa intensidade tecnológica e reduzida capacidade de agregar valor localmente.

Observa-se também que áreas metropolitanas e polos industriais tradicionais (litoral do NE, RM São Paulo, Paraná industrial, Serra Gaúcha) apresentam indicadores mais altos, denotando maior adensamento de cadeias produtivas.

De modo sintético, o padrão espacial evidencia que a **industrialização associada ao agronegócio**, a presença de **logística estruturante** e a existência de **polos técnico-produtivos consolidados** explicam os melhores resultados, enquanto

municípios com economias estagnadas ou excessivamente especializadas apresentam baixo desempenho.

Figura 21 – PNDR: Indicador Composto do Objetivo 4 (2024)



Fonte: Elaboração própria.

Assim, o mapa sugere que o Brasil avança de forma desigual na agenda de agregação de valor: há bolsões de dinamismo produtivo, mas persistem amplas áreas onde a economia segue primária, com frágil diversificação e baixa capacidade de reter riqueza no território — exatamente o desafio central que o Objetivo 4 busca superar

6.1.4.1. Evolução dos subíndices

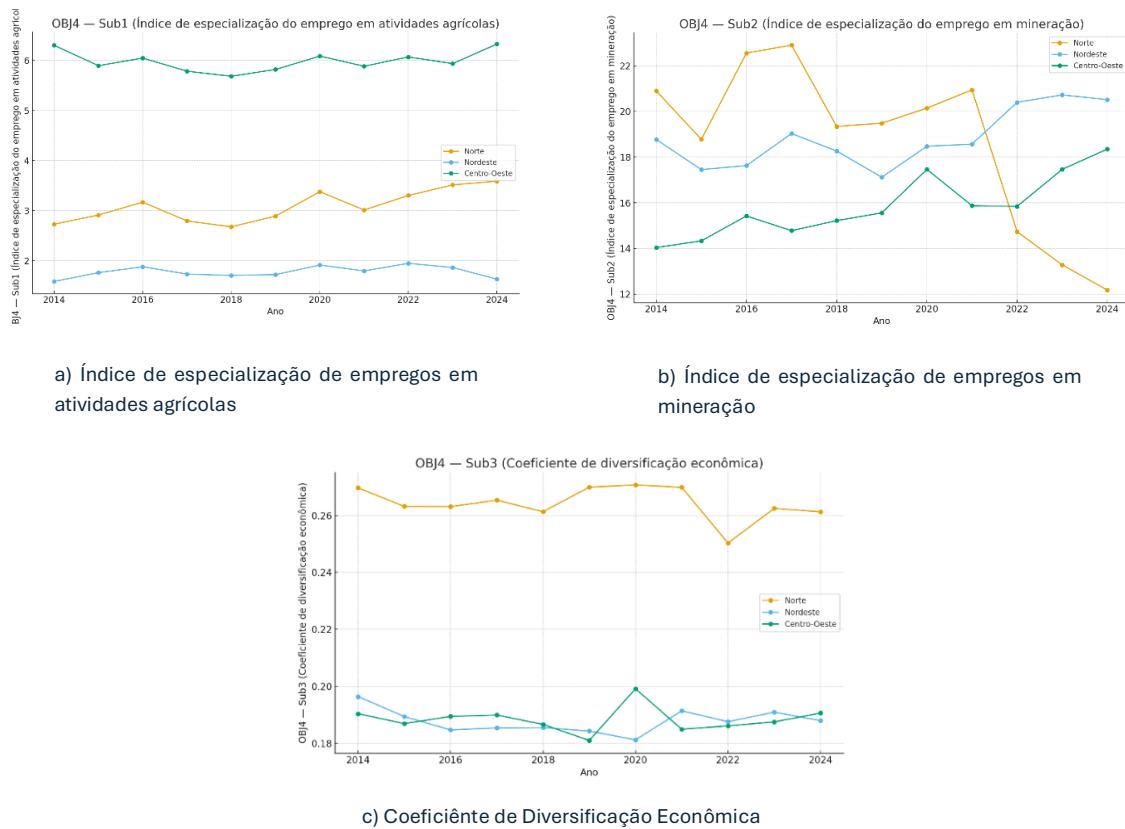
Esse eixo é avaliado por medidas de três indicadores: o **Índice de Especialização do Emprego em Atividades Agrícolas**, o **Índice de Especialização do Emprego em Mineração** e o **Coeficiente de Diversificação Econômica**.

Os resultados apontam que, historicamente, as regiões Norte e Centro-Oeste apresentam economias especializadas: o Norte, em extrativismo mineral e na Zona Franca de Manaus (indústria de montagem concentrada em bens eletrônicos); o Centro-Oeste, em *commodities* agrícolas (soja, milho, carne) e extrativo mineral.

O Nordeste tem economia mais diversificada que as duas anteriores, porém ainda com peso grande de agroindústria tradicional, indústrias de baixo-médio valor (refino, petroquímica, alimentos) e serviços públicos.

Avaliando o período recente, **não se observa uma diversificação profunda das bases produtivas regionais**.

Gráfico 13 - Brasil e regiões: Evolução dos subíndices de Diversificação Econômica e Sustentabilidade Produtiva (Objetivo 4) – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

No **Centro-Oeste**, por exemplo, a participação da agropecuária e atividades correlatas no PIB manteve-se muito elevada. Mato Grosso e Mato Grosso do Sul seguiram altamente dependentes do agronegócio exportador (soja, algodão, pecuária), com pouca agregação local – a maior parte da safra é enviada como grão ou *commodity* básica, havendo poucos complexos agroindustriais de processamento avançado instalados.

O subíndice de diversificação econômica para esses estados indica **concentração crescente em commodities** durante o *boom* de preços agrícolas (2010-2014): o índice aumentou ligeiramente, refletindo que o crescimento econômico veio principalmente do mesmo setor predominante (agrícola). Houve tentativas de agregar valor (como plantas de etanol de milho em MT, esmagadoras de soja), mas

o impacto macro ainda é modesto frente ao volume de matéria-prima exportada in natura.

No **Norte**, a situação é similar: o Pará experimentou um “boom” de mineração (ferro, bauxita, cobre) na última década, que elevou o PIB, mas **reforçou a especialização** – a extração mineral compõe parcela dominante da economia paraense e é pouco integrada localmente (minérios são exportados brutos ou semi-processados, com baixo encadeamento). O subíndice de agregação de valor (por exemplo, razão entre valor transformado e valor bruto extraído) permaneceu baixo.

Em estados amazônicos com forte setor primário (como Rondônia, Tocantins – agronegócio; Amazonas, Pará – extrativo), os dados mostram **pouca mudança na estrutura produtiva**: a indústria de transformação não ganhou participação significativa no PIB estadual. Uma exceção parcial é o Amazonas, cuja zona franca sustenta uma indústria de eletroeletrônicos; entretanto, essa indústria permaneceu limitada a montagem de produtos finais com insumos vindos de fora, sem grandes elos com fornecedores locais, não caracterizando uma diversificação “horizontal” para outros segmentos. Além disso, enfrentou dificuldades nos últimos anos com a concorrência internacional, não se expandindo para além de Manaus.

No **Nordeste**, a diversificação apresentou alguns sinais positivos até 2014: investimentos em polos industriais (automotivo no Ceará e Pernambuco, refino e petroquímica na Bahia, energia eólica no RN, calçados e têxtil no Ceará) adicionaram novas atividades. Alguns estados nordestinos aumentaram a participação de manufaturados na exportação – por exemplo, o Ceará passou a exportar laminados de aço e calçados em volume maior, e Pernambuco exportou produtos petroquímicos – indicando **algum avanço na agregação de valor**.

Contudo, a crise econômica e a descontinuidade de investimentos afetaram esses polos: a refinaria de Pernambuco teve operação reduzida, a produção automobilística local sofreu com a ociosidade. Assim, o **ganho em diversificação pode não ter se sustentado** na segunda metade da década.

De fato, índices recentes sugerem que a economia nordestina ainda depende substancialmente de **setores tradicionais** (agricultura, têxteis, alimentos, comércio) e de **transferências governamentais** – estes últimos não contam como diversificação produtiva genuína. A pauta exportadora do Nordeste continua dominada por básicos (soja do MATOPIBA, frutas, celulose, petróleo bruto do RN/CE) com exceção de alguns produtos manufaturados isolados.

Em suma, **não ocorreu uma mudança estrutural vigorosa** na maioria das economias regionais alvo da PNDR durante o período.

O Objetivo 4 teve **pouca efetividade em transformar a estrutura produtiva regional**. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste **continuam apresentando economias concentradas em poucos setores**. A tão desejada **agregação de valor local** – isto é, fazer com que recursos naturais sejam processados na própria região para gerar mais renda – ocorreu timidamente.

Restou, neste objetivo, a **falta de foco estratégico**: muitos investimentos regionais não miraram as cadeias de valor onde havia potencial de diversificação. Por

exemplo, poderiam ter sido criados programas robustos para desenvolver a cadeia da fruta no Nordeste (da produção ao processamento de sucos e exportação), ou a cadeia da madeira manejada e fitoterápicos no Norte, ou ainda agroindústrias de carnes no Centro-Oeste, integrando pequenos produtores – mas esses esforços ocorreram de forma isolada e de pequena escala.

Também houve **pouca integração entre as agendas ambiental e produtiva**. A diversificação proposta deveria ser “sustentável”, mas na prática os setores que mais cresceram (mineração, agropecuária extensiva) **não foram acompanhados de contrapartidas suficientes em valor agregado local ou proteção ambiental**. Isso sugere que a PNDR careceu de instrumentos para condicionar o uso dos recursos naturais a investimentos locais (por exemplo, exigir que empresas mineradoras invistam em indústrias de beneficiamento e em projetos sociais/ambientais regionais).

Em suma, o quarto eixo da PNDR não atingiu plenamente suas metas: as **economias regionais pouco se diversificaram** e continuam vulneráveis a choques de preços de *commodities*; as **cadeias produtivas permanecem curtas**, com a maior parte do valor sendo capturado fora da região (seja em outras regiões do país, seja no exterior); e os **princípios de sustentabilidade** não foram inteiramente observados, haja vista o avanço de atividades predatórias em certos locais.

Para que esse quadro mude, será preciso **adotar medidas proativas**, como: incentivos fiscais e creditícios vinculados à instalação de indústrias de transformação nas regiões (por exemplo, fábricas de derivados agrícolas, polos metal-mecânicos aproveitando insumos locais); apoio à inovação e ao empreendedorismo local para criar novos setores (*startups* de biotecnologia na Amazônia, turismo sustentável e economia criativa no Nordeste, etc.); e implementação rigorosa de zoneamento ecológico-econômico, garantindo que a expansão produtiva ocorra de forma ordenada e com encadeamentos dentro da região.

6.1.5. Convergência Inter-regional e Intraregional dos Objetivos da PNDR: Panorama Geral

Entre Regiões (Norte/Nordeste/Centro-Oeste vs. Sul/Sudeste), houve alguma convergência social, mas pouca convergência econômica: entre 2000 e 2015, as regiões Nordeste e Norte melhoraram seus indicadores de educação, saúde e renda de forma mais acelerada que a média nacional, o que reduziu diferenças absolutas. Entretanto, a **posição relativa** dessas regiões mudou muito pouco: dados oficiais mostram que o **Nordeste continua com PIB per capita em torno de metade da média nacional** (e do Sudeste), praticamente o mesmo percentual de décadas atrás. O Norte permanece pouco acima disso, na casa de 60% da média nacional.

Ou seja, a distância em termos de riqueza e produtividade **não teve redução substancial**. Mesmo indicadores compostos de desenvolvimento regional

calculados recentemente pelo governo apontam **persistência do quadro de disparidade**: os estados do Nordeste ocupam invariavelmente as últimas colocações no *ranking* de desenvolvimento, enquanto os do Sul/Sudeste concentram as primeiras – quadro que a PNDR não reverteu até 2024.

Portanto, a **convergência inter-regional permanece como um desafio em aberto**. Vale lembrar que reduzir essas desigualdades regionais é um objetivo constitucional do país, que justifica a destinação anual de quantias significativas aos fundos regionais e incentivos fiscais.

Observando as disparidades intraregionais, o efeito PNDR sobre as desigualdades internas às macrorregiões foi modesto, variando conforme a região. No **Nordeste**, que historicamente apresenta diferenças marcantes entre litoral mais desenvolvido e interior pobre, houve leve atenuação dessas disparidades: praticamente todos os estados nordestinos elevaram seu IDH e renda per capita, e a diferença percentual entre o estado mais rico (Pernambuco ou Bahia) e o mais pobre (Maranhão ou Piauí) diminuiu um pouco. Ainda assim, **todos os nove estados do NE continuam abaixo da média nacional**, e dentro de cada estado há microrregiões (como o semiárido) bem menos desenvolvidas que as regiões metropolitanas litorâneas – desigualdades intraregionais que a PNDR não conseguiu eliminar.

No **Norte**, as disparidades internas até aumentaram: por exemplo, estados como Amazonas e Pará cresceram mais rápido que Acre ou Amapá, ampliando diferenças. Além disso, dentro de cada estado nortista há contrastes entre áreas vinculadas a grandes projetos (mineração, polos industriais) e áreas rurais/tradicionais, de modo que a PNDR teve dificuldade em **capilarizar os benefícios** para esses bolsões menos dinâmicos.

No **Centro-Oeste**, destaca-se a situação peculiar do Distrito Federal *versus* os demais: embora Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul tenham se desenvolvido e reduzido ligeiramente a distância em relação ao DF, este último ainda tem indicadores muito superiores (o DF isoladamente possui IDH e renda comparáveis aos países desenvolvidos, enquanto estados vizinhos estão no nível médio brasileiro).

A PNDR propôs planos regionais de desenvolvimento (PRDNE, PRDCO, PRDA para Nordeste, Centro-Oeste e Amazônia, respectivamente) justamente para lidar com essas especificidades internas, mas tais planos **não chegaram a ser aprovados pelo Congresso** e implementados em sincronia com o Plano Plurianual, enfraquecendo a coordenação das ações intraregionais.

Resumindo, **não se pode ainda afirmar que haja convergência regional sólida no Brasil**. O que vemos são *convergências localizadas e temporais* (p.ex., melhoria geral do país que elevou as regiões pobres sem alterar posições relativas) e *alguma convergência intraregional* em determinados contextos (estados do NE um pouco mais homogêneos entre si do que antes, por exemplo).

No entanto, **as diferenças estruturais entre regiões permanecem grandes**, e mesmo dentro das regiões há **sub-regiões muito dinâmicas e outras estagnadas**, exigindo calibração das políticas.

6.2. MONITORAMENTO DOS EIXOS DA PNDR

O monitoramento dos **sete eixos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)** compõe o núcleo do sistema de avaliação da política, que vão desde a redução das assimetrias socioeconômicas básicas (Eixo 1 – Desenvolvimento Produtivo; Eixo 2 – Inovação; Eixo 3 – Infraestrutura) até questões sociais, ambientais e institucionais (Eixo 4 – Meio Ambiente e Sustentabilidade; Eixo 5 – Capacidades Governativas; Eixo 6 – Desenvolvimento Social; Eixo 7 – Diversificação e Agregação de Valor).

Cada eixo possui um índice composto calculado a partir dos subindicadores, de forma a melhor representar a dinâmica do eixo.

A seguir, apresenta-se a evolução dos índices e subíndices por objetivo, bem como uma avaliação da convergência entre regiões (regiões pobres *versus* ricas) e intraregional (disparidades dentro de cada macrorregião), relacionando-os com os eixos da PNDR e apontando sugestões de melhoria.

6.2.1. Eixo 1 – Desenvolvimento Produtivo

O **Índice Composto de Desenvolvimento Produtivo – 2024** (Figura 22) revela um padrão territorial fortemente marcado pela combinação entre **escala econômica, complexidade produtiva e infraestruturas habilitadoras**, resultando em uma disposição espacial desigual, com clara separação entre áreas de alta e baixa capacidade produtiva.

Em nível nacional, observa-se um **gradiente contínuo Sul/Sudeste → Norte/Nordeste**, no qual forma-se um **grande corredor de alta intensidade (tons de azul)** abrangendo RS–SC–PR–SP, sul de MG, RJ e ES, com prolongamentos pontuais nas capitais do Nordeste (Salvador, Recife, Fortaleza). Em contrapartida, consolidam-se **clusters de baixa intensidade (vermelhos e laranjas)** no interior da Amazônia e no Sertão/Semiárido nordestino.

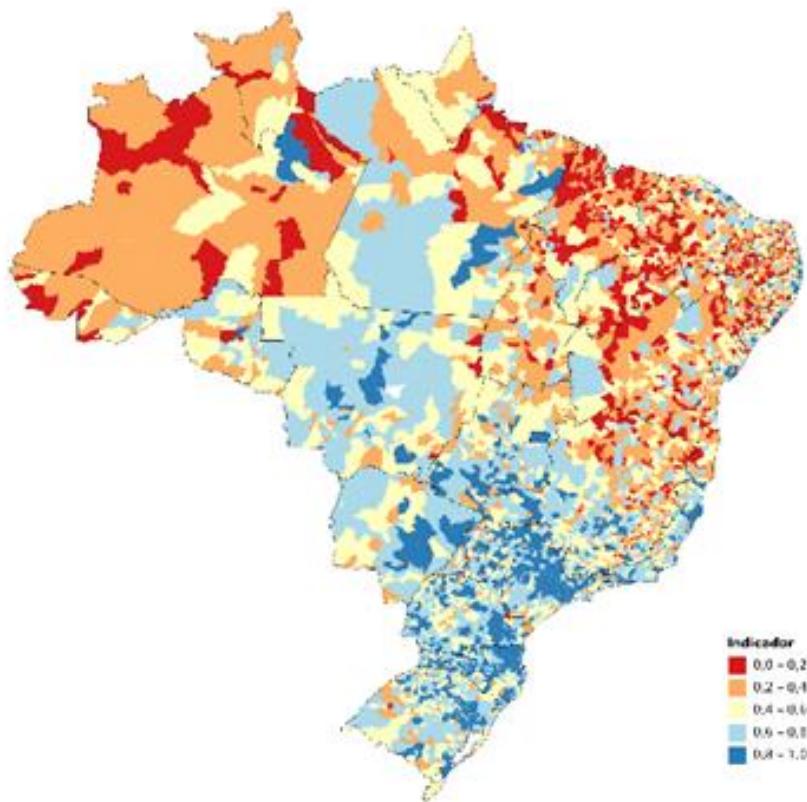
Essa estrutura é reforçada por **manchas urbano-industriais nítidas**, como as RMs de São Paulo, Campinas, Vale do Paraíba/São José dos Campos, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Vitória–Serra, Curitiba, Joinville/Blumenau e Porto Alegre/Caxias do Sul. Além disso, observa-se um padrão de **corredores produtivos** alinhados às principais rodovias (BR-101/116/381 no Sudeste e Sul) e eixos logísticos emergentes no Centro-Oeste e Matopiba (BR-163 e TO-050/BR-242), onde surgem ilhas de desempenho intermediário.

A dinâmica espacial do índice é profundamente influenciada pela **complexidade econômica**. A inclusão desse componente metodológico **eleva o desempenho de regiões com cestas produtivas diversificadas e intensivas em conhecimento**—principalmente áreas metropolitanas e polos industriais consolidados—enquanto **reduz a pontuação de regiões especializadas em atividades primárias ou extrativas**, mesmo quando estas apresentam grande escala. Assim, agro-polos do Centro-Oeste como Rondonópolis, Sorriso, Sinop e Dourados aparecem apenas

como **desempenho moderado**, pois, apesar da elevada produtividade do agronegócio, apresentam baixa diversificação industrial e tecnológica.

No Norte, **Manaus** (PIM) e **Belém/Santarém** elevam significativamente o índice regional, mas **enclaves de mineração** (Carajás/Parauapebas, Oriximiná) registram desempenho mediano, incapazes de impulsionar a complexidade pela natureza pouco encadeada de suas cadeias.

Figura 22 – PNDR: Índice Composto de Desenvolvimento Produtivo (2024)



Fonte: Elaboração própria.

A leitura por macrorregião reforça esses padrões: o **Sul** apresenta alta difusão, sustentada por complexidade industrial e forte integração regional. O **Sudeste** funciona como núcleo produtivo nacional, com desempenho sistematicamente alto no eixo paulista-fluminense-mineiro-capixaba. No **Centro-Oeste**, o padrão é fragmentado em **ilhas de dinamismo** (Goiânia/Anápolis/Catalão; Campo Grande/Dourados; Rondonópolis–Sorriso–Sinop), onde a escala do agronegócio e logística convive com complexidade ainda limitada. O **Nordeste** combina polos relevantes nas capitais e áreas industriais costeiras (Camaçari, Suape, Pecém) com baixa intensidade no Sertão e Semiárido. Já o **Norte** exibe forte concentração em poucas áreas (Manaus e Belém), com baixa difusão territorial.

Essas desigualdades são atravessadas por **corredores de alta intensidade** conectando polos industriais a regiões metropolitanas e por **descontinuidades**

estruturais em áreas com infraestrutura deficiente, como a Amazônia interior e o Semiárido.

Esse conjunto sugere uma trajetória nacional marcada por **dualidade estrutural**: regiões líderes combinam escala e complexidade produtiva, enquanto regiões seguidoras avançam em escala (agro, mineração), mas **não convergem em complexidade**, condição essencial para sustentar desenvolvimento de longo prazo. Em 2024, o padrão municipal aprofunda a assimetria observada entre UFs, mostrando que a convergência territorial continua rara e concentrada em capitais ou cidades-polo com políticas ativas de desenvolvimento.

À luz da PNDR, o mapa oferece implicações diretas para **tipologias de intervenção e desenho de políticas**: territórios com **baixa escala e baixa complexidade** demandam **infraestruturas habilitadoras** (energia, logística, conectividade), **assistência técnica industrial e atração de atividades-âncora**; regiões com **alta escala e baixa complexidade**, comuns em áreas agroexportadoras e mineradoras, exigem **diversificação relacionada** (máquinas, processamento avançado, serviços B2B) e estímulos de P&D aplicado. Territórios com **alta complexidade, mas baixa escala**, como polos de serviços avançados, requerem mecanismos de ganho de escala via consórcios, acesso a mercados e capital paciente. Já regiões com **alta escala e alta complexidade** devem ser mobilizadas como vetores de difusão tecnológica e encadeamentos produtivos para territórios vizinhos, com metas de fornecedor local.

Por fim, a governança das políticas deve se estruturar em torno de instrumentos como **fundos constitucionais e de desenvolvimento com condicionalidades de complexidade**, definição de **corredores produtivos prioritários** nos PRDs, integração entre os eixos de produção-inovação-qualificação, e **pacotes locacionais específicos para Amazônia e Semiárido** (energia confiável, logística, conectividade e tecnologias apropriadas).

Em síntese, o mapa evidencia que o avanço do desenvolvimento produtivo no Brasil depende da capacidade de **reduzir descontinuidades territoriais**, elevar a **complexidade econômica** nos polos intermediários e fortalecer os **encadeamentos regionais**, em estrita articulação com as diretrizes estratégicas da PNDR.

6.2.1.1. Análise dos indicadores

O Eixo Desenvolvimento Produtivo é composto por **quatro indicadores**, que serão analisados na sequência por macrorregião, e posteriormente uma análise para as unidades da federação vinculadas às regiões de atuação das superintendências regionais.

- **Indicador: Participação da Indústria no Emprego Formal**

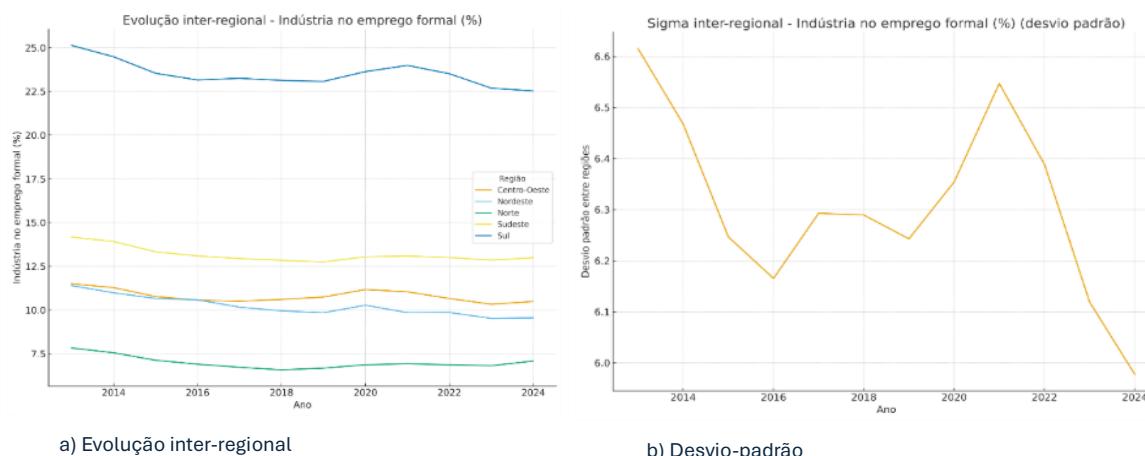
Considerando os gráficos (Gráfico 14), há evidências que, em **2024**, a estrutura regional do emprego industrial mantém o padrão histórico: **Sul e Sudeste** seguem como as regiões com maior participação da indústria no emprego formal, seguidas

pelo **Centro-Oeste**, enquanto **Nordeste** e **Norte** permanecem com as menores proporções.

No entanto, a trajetória **2013–2024** revela uma **queda contínua da participação industrial** em todas as macrorregiões, refletindo o processo nacional de perda de peso relativo da indústria no mercado de trabalho.

Paralelamente, observa-se uma **redução gradual do desvio-padrão inter-regional (σ)**, indicando um movimento de **convergência entre regiões**, embora essa convergência ocorra predominantemente por meio de um **ajuste “para baixo”**: regiões tradicionalmente industriais reduziram mais sua participação do que as demais, estreitando as diferenças relativas sem, contudo, elevar o peso industrial das regiões de menor intensidade produtiva.

Gráfico 14 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional da indústria no emprego formal – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

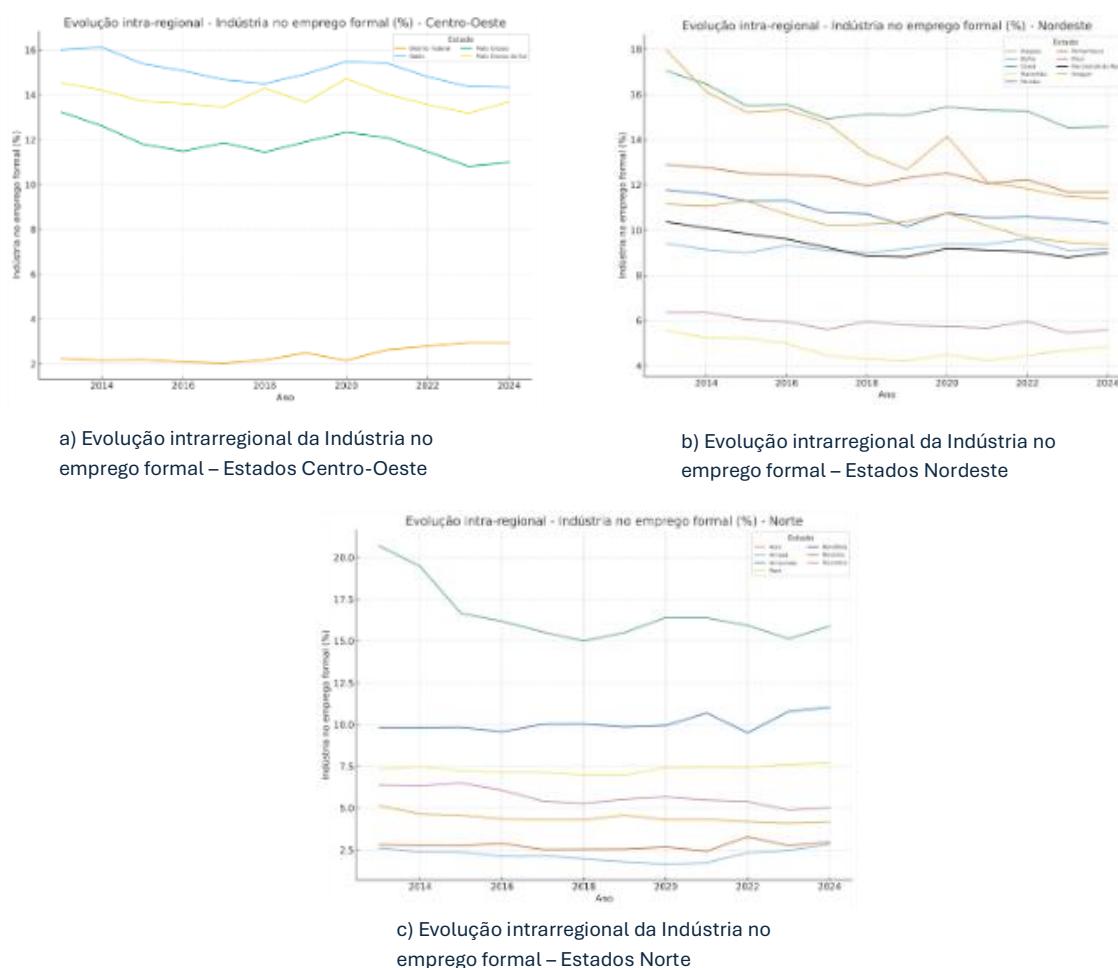
As trajetórias intrarregionais de participação da indústria no emprego formal revelam padrões distintos entre Centro-Oeste, Nordeste e Norte (Gráfico 15), ainda que todos apresentem sinais de convergência moderada. No **Centro-Oeste**, observa-se um comportamento relativamente coeso entre os estados, com **DF e MT sistematicamente acima da média regional**, sustentados por bases industriais e de serviços associados mais robustas; GO e MS acompanham o movimento, sem rupturas estruturais ao longo do período.

No **Nordeste**, o padrão é marcadamente **heterogêneo**, combinando estados com maior densidade industrial — como **Pernambuco, Ceará e Bahia**, que lideram o grupo — com estados de base mais frágil, em tendência persistente de queda, produzindo apenas uma **convergência modesta** decorrente da redução de *outliers* e acomodação geral em patamares mais baixos.

No **Norte**, a heterogeneidade também é evidente: **Amazonas** mantém posição destacada, enquanto os demais estados operam em faixas reduzidas, com estabilidade relativa.

Em síntese, há indícios de **σ -convergência inter-regional**, mas a convergência intrarregional permanece limitada e irregular, o que reforça a necessidade de políticas voltadas não apenas à recomposição quantitativa do emprego industrial, mas à **qualificação e diversificação estrutural das bases produtivas regionais**, condição essencial para elevar a resiliência e o dinamismo industrial nos territórios.

Gráfico 15 – Evolução intrarregional da indústria no emprego formal: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

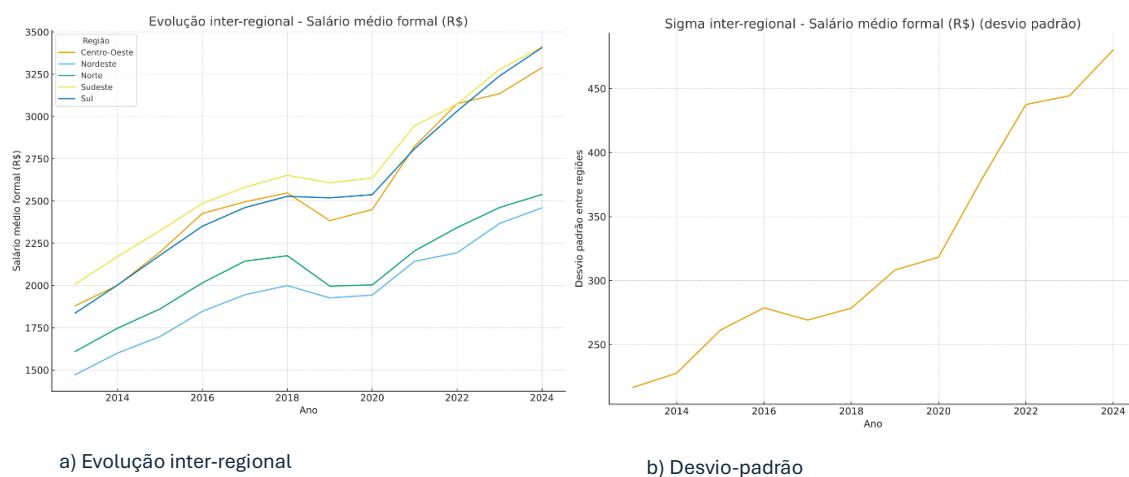
- **Indicador: Salário Médio no Mercado Formal**

Os gráficos (Gráfico 16) evidenciam que, em **2024**, a hierarquia salarial regional permanece consistente com o padrão histórico: **Sudeste e Sul** registram os **maiores salários médios formais**, seguidos de perto pelo **Centro-Oeste**, cujo

desempenho elevado reflete efeitos de composição ocupacional (predomínio de setores com maior remuneração, como administração pública, agrocorporativo e serviços especializados). Em contraste, **Nordeste e Norte** mantêm os **menores valores**, ampliando a distância relativa em relação às regiões mais dinâmicas.

A trajetória **2013–2024** mostra crescimento contínuo dos salários em todas as macrorregiões, mas com uma característica estrutural importante: o **desvio-padrão inter-regional (σ)** aumenta de forma expressiva ao longo da série, indicando um processo de **divergência regional**, no qual regiões mais ricas expandem suas vantagens salariais enquanto as menos desenvolvidas avançam em ritmo mais lento.

Gráfico 16 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do salário médio no mercado formal – 2013-2024



a) Evolução inter-regional

b) Desvio-padrão

Fonte: Elaboração própria.

A análise intrarregional por unidades federativas (Gráfico 17) reforça esse quadro, ao mostrar que, mesmo dentro de cada macrorregião, persistem **disparidades internas relevantes**, consolidando um cenário no qual o mercado de trabalho formal evolui positivamente no agregado, mas **sem convergência territorial significativa**.

Os gráficos intrarregionais revelam que, embora todas as macrorregiões apresentem **elevação do salário médio formal**, essa trajetória ocorre de forma **desigual entre os estados**, reforçando padrões estruturais já conhecidos. No **Centro-Oeste**, o movimento é de crescimento consistente, porém com **dispersão moderada**, puxada principalmente pelo **Distrito Federal**, cujo patamar salarial muito superior reflete a forte presença do setor público, dos serviços especializados e de atividades logístico-produtivas de maior valor agregado, enquanto GO, MT e MS evoluem em trajetória mais alinhada.

No **Nordeste** e no **Norte**, as curvas mostram **elevações difusas**, mas com **maior heterogeneidade interna**: estados com capitais mais diversificadas e bases industriais/terciárias mais densas — como Bahia, Pernambuco, Ceará, Amazonas

e Pará — puxam a média para cima, enquanto estados de base produtiva menos complexa permanecem em níveis inferiores.

Já no **Sudeste e Sul**, observa-se crescimento robusto, porém acompanhado da **persistência das diferenças intrarregionais**, com metrópoles industriais e de serviços avançados mantendo vantagens salariais sobre áreas menos dinâmicas.

Gráfico 17 – Evolução intrarregional do salário médio no mercado formal: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

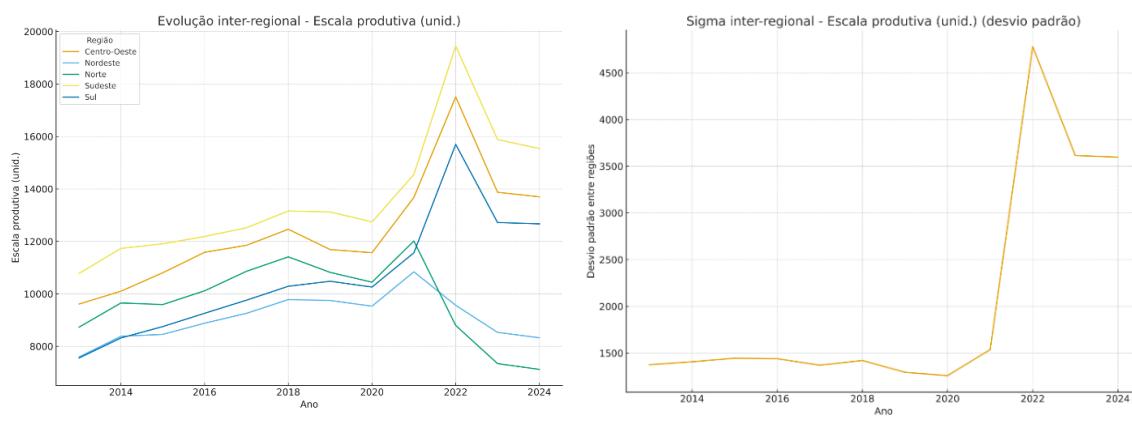
Em síntese, o conjunto dos gráficos confirma **divergência entre regiões** e **heterogeneidade dentro delas**, mostrando que os ganhos salariais, embora positivos, **não estão promovendo nivelamento territorial**, pois os mecanismos estruturais de produtividade e complexidade econômica seguem concentrados nos mesmos polos tradicionais.

• **Indicador:** Escala Produtiva

Os resultados (Gráfico 18) mostram que, em **2024**, a **escala produtiva** permanece fortemente concentrada no **Sudeste e no Sul**, regiões que não apenas mantêm, mas **ampliam** sua capacidade agregada ao longo da série.

O **Centro-Oeste** apresenta trajetória de crescimento consistente, acompanhando a expansão de cadeias agroindustriais e logísticas, enquanto o **Nordeste** avança de forma contínua, porém **sem reduzir de maneira significativa o gap estrutural** em relação às regiões mais industrializadas. Já o **Norte** evidencia um comportamento mais **volátil**, com sinais de arrefecimento e instabilidade em certos períodos, sugerindo maior sensibilidade a choques externos e menor diversificação produtiva.

Gráfico 18 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional da Escala Produtiva – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

A dinâmica do **σ inter-regional**, que cresce de forma expressiva sobretudo após 2020, indica uma clara **divergência regional**, com aumento das distâncias relativas entre as regiões: a escala produtiva está se concentrando ainda mais nos territórios que já dispõem de **densidade industrial, infraestrutura logística consolidada e maior capacidade de atração de investimentos**, reforçando assimetrias estruturais e desafiando a convergência territorial de longo prazo.

Os gráficos intrarregionais (Gráfico 19) evidenciam que a **escala produtiva** apresenta forte **heterogeneidade** dentro das macrorregiões, especialmente no **Nordeste** e no **Norte**, onde poucos estados atuam como verdadeiros **motores regionais** — como Bahia, Pernambuco e Ceará no NE, e Amazonas e Pará no N — enquanto a “cauda” de UFs mantém níveis muito inferiores e trajetória menos dinâmica, ampliando a dispersão interna.

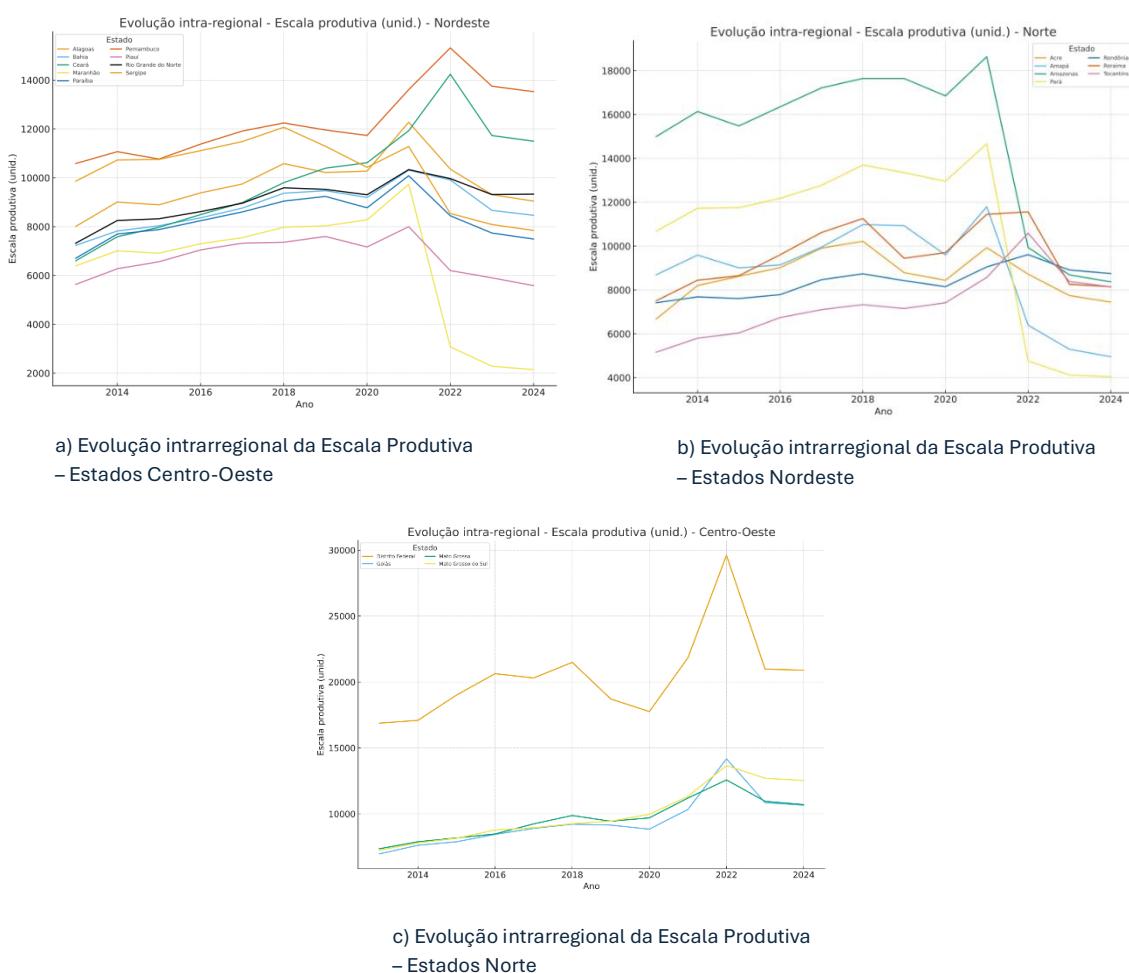
No **Centro-Oeste**, a evolução é predominantemente positiva, impulsionada pela expansão de **cadeias agroindustriais e logísticas**, mas ainda coexistem

diferenças significativas entre DF, MT, GO e MS, refletindo distintos graus de diversificação produtiva e inserção nas cadeias de valor.

A dinâmica no **Sudeste e Sul** reafirma a aceleração da escala em polos já consolidados — como São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul — ao mesmo tempo em que mantém disparidades intrarregionais associadas à concentração de infraestrutura, fornecedores especializados, mão de obra qualificada e mercados consumidores.

Em síntese, os dados mostram que a escala produtiva **diverge entre regiões** e se **concentra dentro de cada macrorregião**, limitando a difusão territorial de ganhos produtivos e restringindo os *spillovers* para áreas periféricas.

Gráfico 19 – Evolução intrarregional da Escala Produtiva: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

De modo geral, dos três indicadores revelam uma dinâmica produtiva marcada por convergência limitada e divergências estruturais crescentes: no **emprego industrial** (desprod2), verifica-se uma leve convergência inter-regional, explicada

mais pela perda relativa das regiões líderes do que por um avanço consistente das seguidoras, enquanto a heterogeneidade intrarregional permanece estável.

Já nos **salários formais** (desprod3), o padrão é de divergência inter-regional, com todas as regiões avançando, porém em ritmo mais acelerado no Sul e Sudeste, ampliando desigualdades e mantendo elevada dispersão dentro das próprias macrorregiões.

Na **escala produtiva** (desprod4), a divergência é ainda mais pronunciada: Sudeste, Sul e parte do Centro-Oeste aceleram, o Nordeste cresce sem encurtar o hiato e o Norte apresenta volatilidade e recuos em alguns estados, reproduzindo forte concentração intrarregional em poucos polos dinâmicos.

Tomados em conjunto, os indicadores apontam que, sem intervenções focalizadas e territorialmente calibradas, **os mecanismos de produtividade, complexidade e escala tendem a permanecer concentrados, ampliando o risco de consolidação das assimetrias regionais no médio e longo prazo.**

6.2.1.2. Convergência entre os produto/entregas aderentes à PNDR e o Eixo 1

A triangulação entre produtos entregues em 2024 e o comportamento dos indicadores intermediários do Eixo 1 revela um quadro de coerência parcial, mas com adicionalidade limitada e convergência insuficiente. Os produtos mostram forte capilaridade — especialmente via crédito produtivo como FNE, FNO e FCO, mas essa capilaridade se expressa mais em quantidade difusa de operações do que em transformações produtivas estruturantes, o que ajuda a explicar por que apenas o indicador de emprego industrial apresentou leve convergência inter-regional, e mesmo assim mais pela queda nas regiões líderes do que por um avanço vigoroso das regiões seguidoras.

Em contraste, os indicadores de salário médio e escala produtiva exibem divergência crescente, com Sudeste, Sul e parte do Centro-Oeste ampliando vantagens estruturais, enquanto Nordeste avança sem estreitar o *gap* e o Norte permanece sujeito a instabilidade e restrições logísticas, energéticas e de complexidade produtiva.

A leitura intrarregional reforça a persistência de forte concentração em poucos polos dentro de cada macrorregião, dificultando a difusão territorial dos ganhos.

Em síntese, as entregas de 2024 são compatíveis com os objetivos do eixo, mas não têm potência suficiente para alterar tendências estruturais porque carecem de maior integração entre produção, inovação, qualificação e infraestrutura, bem como de condicionalidades que conectem a disponibilização de créditos a complexidade, encadeamentos e aumento de escala.

Sem ajustes operacionais — como metas explícitas de redução de σ , padronização da transversalidade, condicionalidades nos fundos e protocolos mínimos para regiões seguidoras —, o risco é de que os mecanismos de produtividade e complexidade permaneçam concentrados, limitando a redução das assimetrias regionais e a convergência territorial esperada pela PNDR.

6.2.1.3. Recomendações para Política e Governança

As recomendações de política para o Eixo 1 evidenciam a necessidade de uma **diferenciação territorial explícita**, evitando abordagens uniformes que desconsideram os distintos estágios de desenvolvimento regional.

Para as **regiões seguidoras** (Nordeste e Norte), propõe-se priorizar instrumentos capazes de criar **plataformas de escala** — parques e condomínios industriais, SDRs logísticos e ZPEs temáticas — combinados com investimentos estruturantes em energia, portos, ferrovias e conectividade digital. Esses instrumentos devem ser articulados a **contratos de encadeamento produtivo** que ampliem a participação de fornecedores locais em setores com trajetórias tecnológicas acessíveis.

Nas **regiões líderes** (Sudeste e Sul), os incentivos devem ser condicionados à **difusão tecnológica** para estados vizinhos mediante programas de qualificação e certificação de fornecedores, além de projetos de P&D colaborativo com universidades e ICTs das regiões seguidoras.

Paralelamente, recomenda-se consolidar uma **política salarial ancorada em produtividade**, articulando qualificação profissional (SENAI/SENAC, vouchers, trilhas técnicas) com inovação de processos e introduzindo **cláusulas de desempenho** em financiamentos dos fundos constitucionais, vinculando spreads e carências a metas locais de produtividade e remuneração. A agenda de reindustrialização deve, ainda, focar no **aumento da complexidade produtiva**, por meio de chamadas específicas para segmentos de média tecnologia e programas de assistência técnica industrial voltados a MPMEs em polos menos densos.

No campo da governança, é essencial incorporar **contrapartidas territoriais** e métricas explícitas de convergência. Recomenda-se instituir **Planos Regionais de Encadeamentos Produtivos** com metas de redução do desvio-padrão (σ) inter e intraregional, tornando esses indicadores referência central para decisões de crédito, garantias e assistência técnica no âmbito do MIDR.

A criação de uma **Mesa PNDR-Fazenda–Bancos Operadores** permitiria calibrar regras de aplicação, acompanhar o desempenho das carteiras e garantir coerência entre políticas territoriais e instrumentos financeiros.

Por fim, o fortalecimento do monitoramento e da transparência passa pela inclusão, nos painéis oficiais da PNDR, de gráficos de sigma e faixas interquartis por UF, com metas de estreitamento em 3–5 anos, além da publicação de boletins semestrais por eixo contendo análises de impacto e notas técnicas de avaliação de política (como diferença-em-diferenças). Essas medidas, em conjunto, visam alinhar instrumentos e governança a uma estratégia efetiva de redução das assimetrias produtivas e promoção de convergência territorial.

6.2.2. Eixo 2 – Difusão do Conhecimento, da Tecnologia e da Inovação

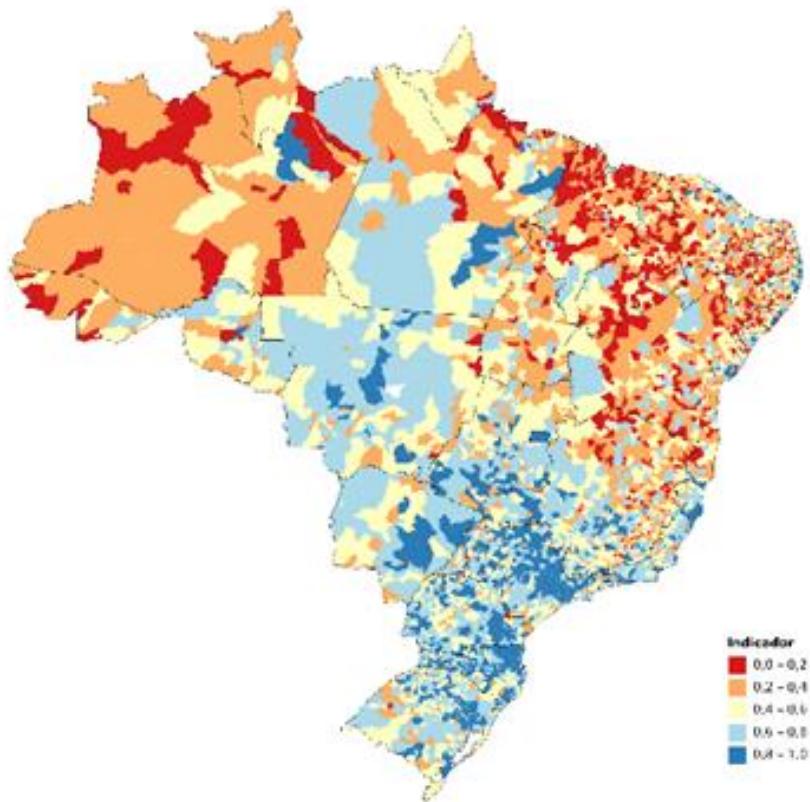
O índice composto de CT&I resume quatro produtos diretamente observáveis do eixo (empresas de biotecnologia/saúde; empregos em atividades científicas e

tecnológicas; empregos em estabelecimentos de C&T; depósitos de patentes/100 mil hab.).

Isso posto, o índice (Figura 23) revela um padrão nacional fortemente concentrado no eixo **Sul–Sudeste**, com extensão parcial para o **Centro-Oeste**, e uma ampla faixa de **baixa densidade tecnológica** que domina o **Norte, Nordeste e o interior do Centro-Oeste**.

Nesse sentido, observa-se um **gradiente territorial nítido**, em que as áreas azuladas — correspondentes a níveis elevados do índice (0,6–1,0) — se localizam sobretudo nos **aglomerados metropolitanos e microrregiões industriais diversificadas**: Campinas, Vale do Paraíba, São José dos Campos, Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre, além de polos médios como Londrina, Maringá, Caxias do Sul e Ribeirão Preto. No **Centro-Oeste**, despontam Goiânia, Brasília, Campo Grande e Rondonópolis como polos de difusão científica e tecnológica com base em serviços intensivos em conhecimento (KIBS) e agroindústria de alta produtividade.

Figura 23 – PNDR: Índice Composto de Ciência, Tecnologia e Inovação (2024)



Fonte: Elaboração própria.

Em contraste, a **Amazônia interiorana**, o **semiárido nordestino** e os **territórios de fronteira oeste** (Acre, Rondônia, sul do Amazonas e faixa pantaneira) apresentam extensos cinturões vermelho-alaranjados, representando **baixa densidade de**

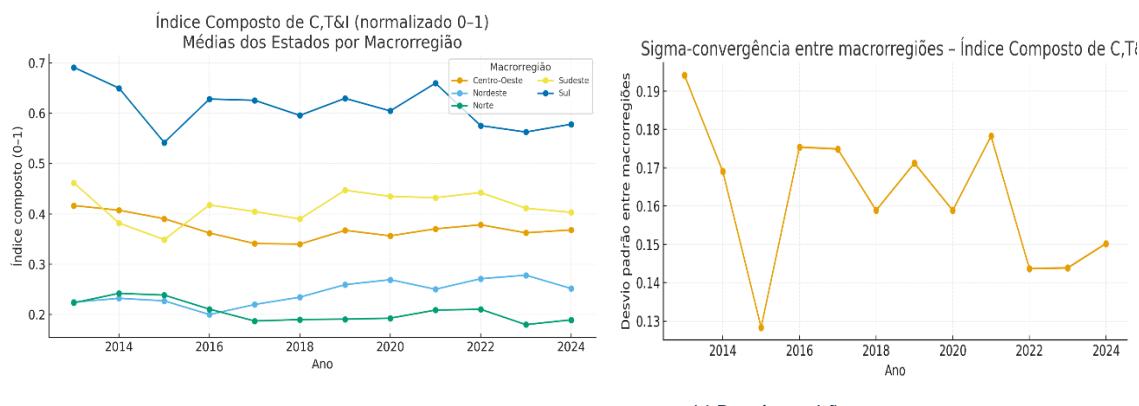
atividades científicas, tecnológicas e inovadoras. Esses vazios resultam da combinação entre **escala urbana reduzida, distância de ecossistemas de pesquisa, fragilidade institucional e dependência de setores primários de baixo conteúdo tecnológico.**

Os **poucos núcleos de alta intensidade** no Norte e Nordeste — como Manaus, Belém, São Luís, Recife, Salvador e Fortaleza — funcionam como **ilhas de inovação** com difusão limitada ao entorno imediato. Esse padrão evidencia uma **estrutura espacial dual**, em que a **capacidade de gerar e reter conhecimento** ainda depende fortemente de centralidades históricas e institucionais.

Os dados de trajetória (2013–2024) – Gráfico 20 – reforçam essa leitura: as médias regionais normalizadas do índice mostram o **Sul (0,578)** como líder consolidado, sustentado por **universidades fortes, manufatura tecnológica, serviços KIBS e setor de saúde avançado**. O **Sudeste (0,403)** segue na segunda posição, com desempenho atrelado ao ciclo de patentes e ao emprego em atividades científicas, recuperando-se entre **2016–2022** e estabilizando levemente em 2023–2024.

O **Centro-Oeste (0,368)** consolida posição intermediária, puxado pelo **DF e polos agro-logísticos**, mas enfrenta o desafio de converter **serviços e governo em P&D empresarial difuso**. O **Nordeste (0,252)** mostra melhora gradual, com **parques tecnológicos, hubs de saúde e TIC** em expansão, mas ainda distante do bloco líder — a difusão permanece concentrada nas capitais e em eixos estaduais, com penetração lenta no interior. Por fim, o **Norte (0,190)** mantém-se no piso da distribuição: a **escala urbana reduzida, o isolamento logístico e a escassa base produtiva privada em P&D** impedem maior densificação do ecossistema de inovação.

Gráfico 20 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do Índice Composto de Ciência, Tecnologia & Inovação – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

Entre 2013 e 2024, o **Índice** apresenta uma **convergência inter-regional lenta**, com o desvio-padrão entre as médias regionais caindo de **0,194 para 0,150**, o que

indica redução moderada das disparidades, mas sem alteração da hierarquia entre os blocos.

O **Sul e o Sudeste** permanecem na liderança, sustentados por bases consolidadas de universidades, manufatura tecnológica e serviços intensivos em conhecimento; o **Centro-Oeste** mantém posição intermediária, ancorado no Distrito Federal e nos polos agroindustriais, enquanto **Nordeste e Norte** continuam na retaguarda, apesar de ganhos relativos recentes — especialmente no Nordeste, com o fortalecimento de parques tecnológicos e *hubs* de inovação em saúde e TIC. A queda do σ reflete avanços localizados e oscilações dos líderes, mas o **Norte ainda atua como freio estrutural à convergência plena**, dada sua frágil densidade urbana, baixo volume de P&D privado e limitações de conectividade e escala produtiva.

Em síntese, o cenário confirma que o país reduziu parcialmente o fosso entre regiões, mas a **difusão territorial da inovação** segue dependente de **infraestrutura científica, redes institucionais e políticas de articulação inter-regional**, essenciais para transformar polos isolados em **vetores duradouros de integração tecnológica e produtiva** no âmbito da **PNDR**.

O mapa de 2024 traduz a persistência de **assimetria na economia do conhecimento**, onde a presença de **empresas de biotecnologia e saúde, empregos em atividades científicas e ecossistemas de inovação** (universidades, parques tecnológicos, incubadoras e startups) concentra-se em regiões de maior densidade econômica e educacional. A leitura espacial sugere que, embora haja **avanço setorial e institucional em polos específicos**, a **difusão territorial da inovação** permanece restrita, exigindo políticas de **adensamento regional das cadeias de valor da CT&I**, ampliação da **infraestrutura digital e científica e fortalecimento das capacidades locais de pesquisa e desenvolvimento**, em especial nos corredores vermelhos e laranjas do Norte e Nordeste.

A dimensão no Brasil converge devagar: há difusão, mas o gradiente territorial persists. Atingir a convergência “por cima” exige ganhar escala de serviços tecnológicos fora do eixo S-SE, amarrar compras públicas às missões setoriais (saúde, agro, energia) e conectar cidades médias a laboratórios e KIBS com instrumentos de extensão tecnológica. Onde isso ocorreu, o índice composto subiu e o σ cedeu.

6.2.2.1. Análise dos indicadores

O Eixo Difusão do Conhecimento, da Tecnologia e da Inovação é composto por **quatro indicadores**, que serão analisados na sequência por macrorregião, e posteriormente uma análise para as unidades da federação vinculadas às regiões de atuação das superintendências regionais.

- **Indicador:** Número de micro e pequenas empresas em biotecnologia e saúde humana

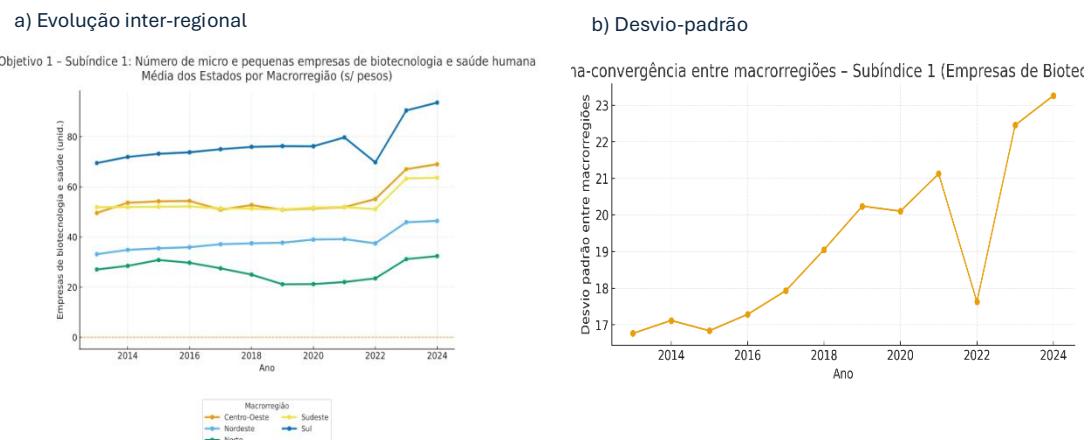
O **indicador de número de micro e pequenas empresas em biotecnologia e saúde humana** reflete a capacidade dos territórios de transformar conhecimento científico em negócios de alta complexidade, exigindo infraestrutura laboratorial, regulação e capital humano qualificado.

Entre 2013 e 2024 (Gráfico 21), o país apresentou **crescimento expressivo, porém desigual**: o **Sul** despontou com forte aceleração no triênio recente, sustentado por universidades consolidadas, hospitais de referência, parques tecnológicos e acesso a capital de risco; o **Sudeste** e o **Centro-Oeste** também avançaram — neste último, com o **Distrito Federal** atuando como polo difusor de redes de saúde e agrobiotecnologia para GO, MS e MT. O **Nordeste** mostrou recuperação após 2022, com polos emergentes em RN, PE e BA, mas ainda carece de escala e de adensamento institucional; já o **Norte** permaneceu no piso, restrito a iniciativas pontuais em PA e AM, limitadas por gargalos de certificação e financiamento inicial.

A análise de **σ -convergência** confirma o descompasso: o desvio-padrão entre macrorregiões cresce até atingir novo platô em 2023–2024, evidenciando **divergência estrutural**.

Em síntese, o Brasil cria mais empresas de biotecnologia, mas **aprofundando assimetrias regionais**.

Gráfico 21 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do número de micro e pequenas empresas em biotecnologia e saúde humana – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

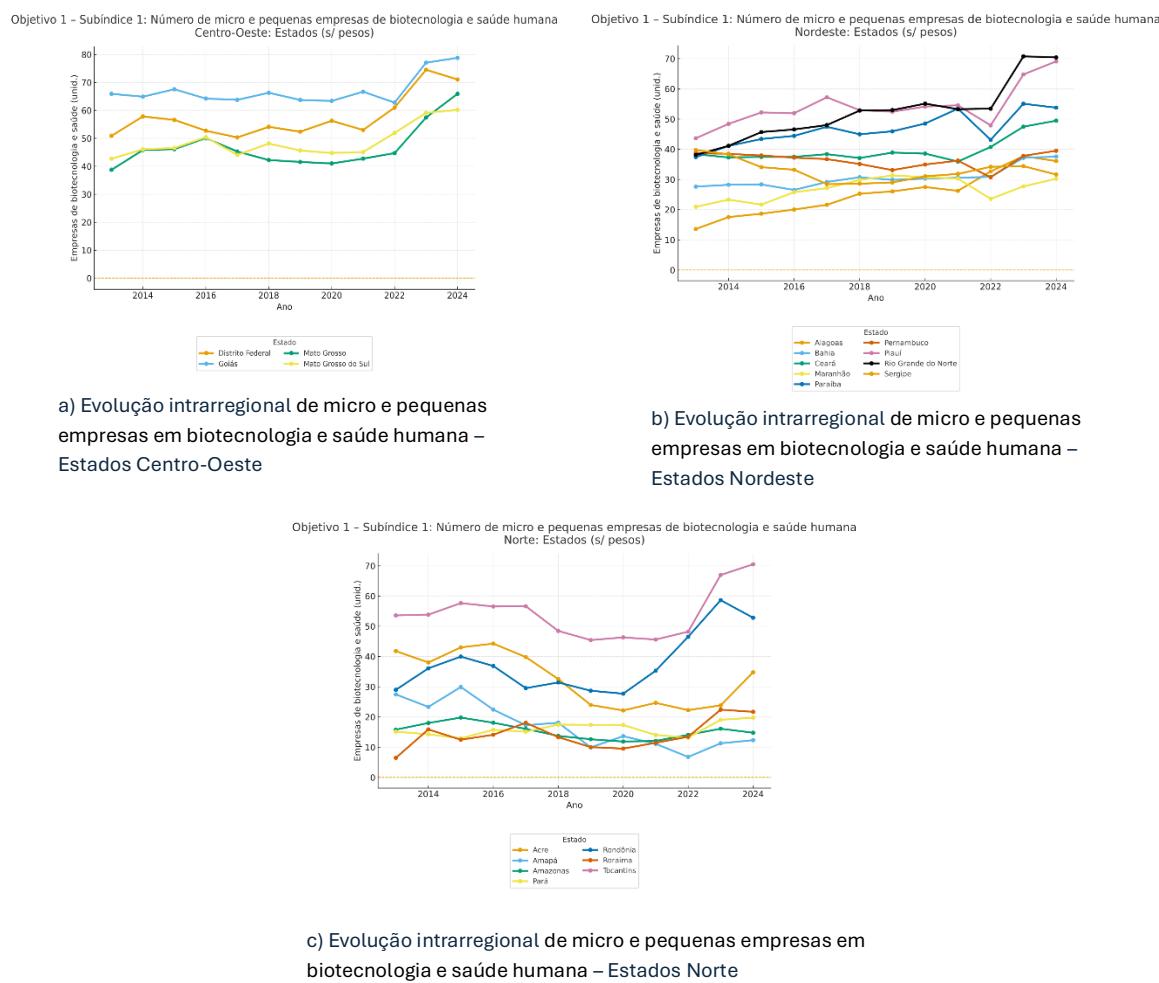
Para reverter essa dinâmica no marco da **PNDR**, é indispensável territorializar os instrumentos de fomento — instalando **laboratórios acreditados (BPL/BPF)** ligados a hospitais-escola regionais, promovendo **compras públicas de inovação em saúde** que gerem demanda inicial, estruturando **fundos semente e pré-seed com governança regional** e fortalecendo **arranjos produtivos em bioeconomia e**

CEIS no Norte e no semiárido. Só com esse pacote integrado será possível converter o avanço da biotecnologia em vetor de **convergência territorial e diversificação produtiva**, e não em mais um eixo de concentração.

Em síntese, o Subíndice 1 mostra um Brasil que progride em CT&I da saúde, porém aprofundando assimetrias. A boa notícia é que o indicador responde quando o território tem instituições, financiamento e demanda pública operando em sincronia. O desafio da PNDR é reproduzir essa sincronia onde ela ainda não existe — para que a expansão da biotecnologia deixe de ser um vetor de concentração e passe a ser um vetor de convergência regional.

A leitura intrarregional do número de micro e pequenas empresas em biotecnologia e saúde humana revela **padrões distintos de maturação e convergência entre as regiões** (Gráfico 22).

Gráfico 22 – Evolução intrarregional do número de micro e pequenas empresas em biotecnologia e saúde humana: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

No **Centro-Oeste**, o cenário de 2024 mostra o **Distrito Federal** deixando de ser um *outlier* isolado e irradiando densidade empresarial para **Goiás e Mato Grosso do Sul**, que aceleram após 2022, aproximando-se de forma consistente do patamar superior. Essa dinâmica evidencia **transbordamentos institucionais e de mercado**, sustentados por redes hospitalares, infraestrutura regulatória e programas de compras públicas em saúde.

No **Nordeste**, há uma **inflação positiva, porém desigual**: **Rio Grande do Norte, Pernambuco e Ceará** lideram o bloco, enquanto **Bahia, Paraíba e Sergipe** avançam de forma gradual e **Alagoas e Maranhão** permanecem na retaguarda, ainda que em trajetória ascendente. A convergência é **parcial**, com compressão na base, mas alongamento do topo — sinal de que faltam **pontes institucionais e financeiras** para transformar polos isolados em **redes regionais integradas**.

Já o **Norte** mantém **alta heterogeneidade e volatilidade**: **Pará e Amazonas** sustentam o núcleo regional, enquanto **Roraima** apresenta um salto recente ainda frágil e estados como **Amapá, Rondônia e Acre** continuam com baixa escala e irregularidade estrutural.

Em síntese, o **Centro-Oeste** já exibe **convergência consolidada**, o **Nordeste** mostra **difusão em curso**, e o **Norte** requer **intervenções estruturantes e capital paciente** para estabilizar seus ecossistemas — confirmando que a **PNDR** deve modular seus instrumentos conforme o estágio de maturidade regional: **integração e difusão no CO e NE; indução e estruturação no N**.

De modo geral, a leitura intrarregional do subíndice confirma que a biotecnologia responde quando há três engrenagens operando juntas: instituições de ciência e saúde em rede, infraestrutura regulatória e de qualidade acessível no território, e mercado/*funding* que permitam às empresas atravessar o “vale da morte”. Onde esse tripé está alinhado (DF e entorno; polos de RN-PE-CE), a distância entre estados diminui; onde ele é incompleto (boa parte do Norte e a franja nordestina), a dispersão resiste. É sobre esse alinhamento que a PNDR deve insistir para converter avanço setorial em convergência territorial.

- **Indicador:** Empregos em ciência e tecnologia por milhão de habitantes

Este subíndice captura a intensidade de mão de obra qualificada em C&T (pesquisadores, técnicos e profissionais de P,D&I) em relação à população, e sinaliza a capacidade instalada para gerar e absorver inovação nos territórios — condição necessária para que as entregas do eixo (parques e polos tecnológicos, laboratórios, ambientes de inovação, bolsas e formação, redes de conectividade/infra) transbordem em produção de conhecimento, serviços tecnológicos e difusão para os sistemas produtivos locais.

O **indicador de empregos em ciência e tecnologia por milhão de habitantes** reflete a densidade de profissionais qualificados em atividades de P&D, ensino superior e serviços tecnológicos, funcionando como um bom termômetro da capacidade de inovação regional.

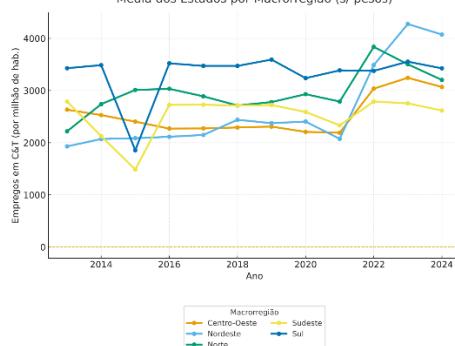
Entre 2013 e 2024 (Gráfico 23), o país apresenta **tendência geral de crescimento**, mas com diferenças marcantes. O **Sul e o Sudeste** mantêm a liderança histórica, sustentadas por ecossistemas maduros — universidades consolidadas, redes de laboratórios e empresas âncora —, e registram picos de contratação em fases de expansão cíclica e de recomposição pós-pandemia.

O **Centro-Oeste** confirma seu papel de faixa intermediária em ascensão, beneficiado pela sofisticação do agronegócio, pela expansão dos serviços digitais e pela consolidação do Distrito Federal como *hub* de TIC e governo digital. **Nordeste e Norte**, por sua vez, exibem ganhos expressivos a partir de 2019, especialmente em polos urbanos e universidades federais, mas a trajetória é mais irregular: o crescimento depende de projetos e editais pontuais e sofre com restrições orçamentárias, o que gera volatilidade.

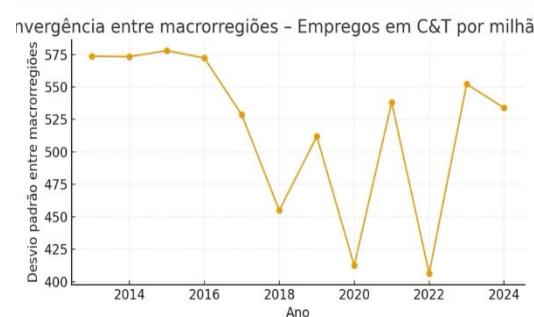
Gráfico 23 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do número de empregos em ciência e tecnologia por milhão de habitantes – 2013-2024

a) Evolução inter-regional

Objetivo 1 – Subíndice 2: Número de empregos em ciência e tecnologia por milhão de habitantes
Média dos Estados por Macrorregião (s/ pesos)



b) Desvio-padrão



Fonte: Elaboração própria.

A análise de **σ -convergência** mostra três fases distintas — estabilidade e dispersão elevadas até 2016, compressão entre 2017 e 2020 e reabertura moderada no pós-pandemia —, sugerindo que, embora tenha havido **convergência significativa até 2020**, parte dessa aproximação se perdeu nos últimos anos, à medida que os grandes *hubs* retomaram a dianteira.

Em termos de **PNDR**, o indicador alerta para a necessidade de **políticas de continuidade e territorialização do investimento em C&T**, com mecanismos que consolidem polos emergentes do Norte e Nordeste, evitando o risco de **recentralização das capacidades tecnológicas** no eixo Sul-Sudeste.

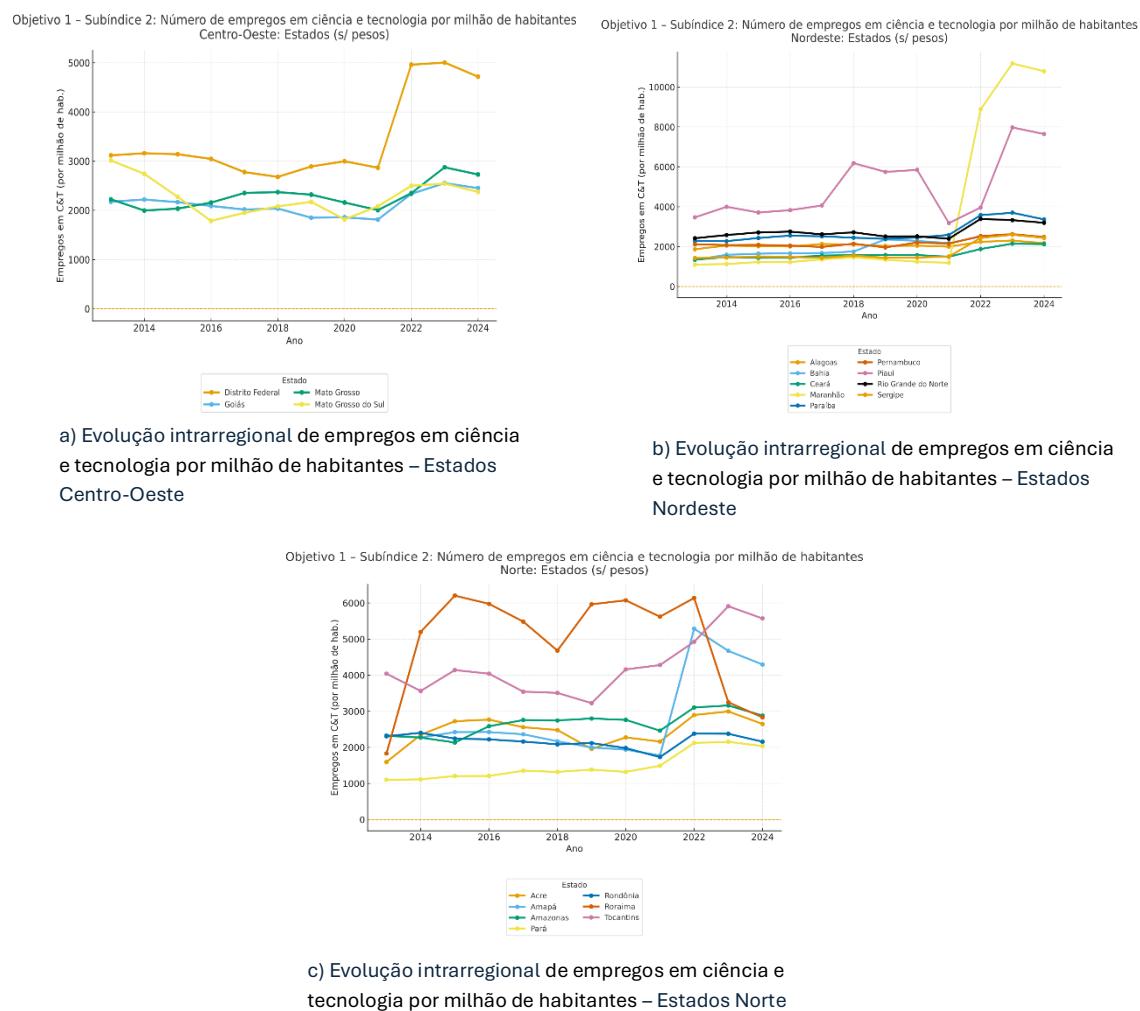
A análise intrarregional do **número de empregos em ciência e tecnologia (C&T) por milhão de habitantes** (Gráfico 24) evidencia dinâmicas distintas de difusão e concentração do capital humano qualificado. No **Centro-Oeste**, o **Distrito Federal** segue como polo dominante, sustentado por universidades, hospitais e órgãos públicos de P&D, mas **Goiás** e **Mato Grosso do Sul** mostram avanços expressivos

desde 2021, impulsionados por serviços tecnológicos associados ao agronegócio, à logística e à saúde privada, configurando um padrão de **semiconvergência** — o núcleo puxa e os vizinhos começam a capturar parte do dinamismo.

No **Nordeste**, há **ilhas de alta intensidade** (PE, BA e CE) e uma base que sobe mais lentamente (RN, PB, AL, SE, MA), num quadro de **convergência parcial**: o “miolo” se aproxima, mas o topo se descola quando polos líderes fecham grandes contratações.

O **Norte** mantém **heterogeneidade estrutural**, com **Amazonas** e **Pará** como âncoras, enquanto **Tocantins**, **Rondônia** e os estados da borda amazônica avançam de forma irregular, dependentes de investimentos episódicos em universidades e saúde — resultado: uma convergência por camadas, sem consolidação.

Gráfico 24 – Evolução intrarregional do número de empregos em ciência e tecnologia por milhão de habitantes: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

O **Sudeste** opera num **platô elevado**, mas com oscilação interna entre **São Paulo**, que dita o ritmo dos ciclos de contratação em TIC e saúde, e **Minas Gerais e Rio de Janeiro**, que alternam fases de expansão e ajuste; **Espírito Santo** cresce quando setores energéticos e industriais se ativam, reduzindo parcialmente o hiato.

Já o **Sul** se destaca pela **difusão mais estável**, com **RS, PR e SC** mantendo alta densidade de empregos em C&T e trajetória ascendente sincronizada — é o exemplo mais claro de **convergência intrarregional sustentada**.

Em síntese, a PNDR deve diferenciar suas estratégias: **interiorização e fixação de talentos** no Norte e Nordeste; **integração e difusão setorial** no Centro-Oeste; e **sustentação da base tecnológica** no Sul e Sudeste, para evitar reconcentração dos empregos de conhecimento. Os estados líderes funcionam como locomotivas regionais e explicam boa parte da variância intra.

Quando políticas setoriais e compras públicas de inovação chegam às cidades médias — telemedicina, laboratórios regionais, parques tecnológicos vinculados a cadeias locais, formação técnica orientada à demanda — a dispersão cai e a curva de convergência ganha inclinação. Onde a base institucional é frágil e a demanda privada é volátil, prevalecem picos e vales.

O caminho para consolidar convergência é transformar esses picos em plataformas: contratos de longa duração, redes de prestação de serviços tecnológicos e incentivos para fixação de talentos fora das capitais, de modo que cada “ganho pontual” vire capacidade instalada e, com o tempo, reduza os hiatos dentro de cada macrorregião.

- **Indicador:** Número de empregos em estabelecimentos de Ciência e Tecnologia

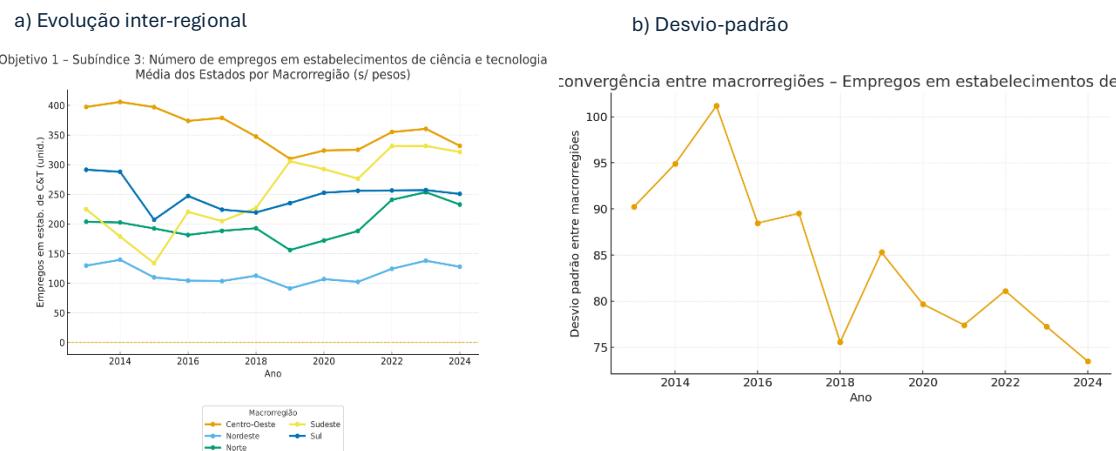
Este indicador corresponde ao número de empregos formais diretamente alocados em estabelecimentos de C&T (laboratórios públicos e privados, institutos de pesquisa, parques tecnológicos, empresas de P&D, serviços laboratoriais em saúde, TICs intensivos em pesquisa etc.). O **número de empregos** revela a capacidade das regiões de manter estruturas produtivas e institucionais voltadas à inovação, incorporando laboratórios, hospitais de pesquisa, centros tecnológicos e empresas de base científica.

Entre **2013 e 2024** (Gráfico 25), o padrão nacional segue um movimento em “U”: retração entre 2014–2018, associada à recessão e cortes em P&D, e posterior recomposição a partir de 2019.

O **Sudeste** mantém a **liderança estrutural**, sustentado pela concentração de serviços tecnológicos e saúde, embora tenha perdido parte da vantagem relativa após 2015. O **Sul** acompanha com estabilidade e retomada gradual, sustentada pela renovação de universidades e polos industriais inovadores. O **Nordeste** é o destaque positivo da década, com **aceleração contínua** a partir de 2019 impulsionada por redes hospitalares, laboratórios e polos de TIC em cidades médias, reduzindo sensivelmente a lacuna frente ao Sul. O **Centro-Oeste** exibe comportamento mais **volátil**, alternando períodos de ajuste institucional e forte crescimento vinculado a P&D no agro, biotecnologia e serviços especializados —

notadamente no eixo **DF-Goiás-Mato Grosso**. Já o **Norte**, embora parte de uma base menor, mantém **tendência ascendente e mais estável**, alicerçada em capitais com universidades e hospitais de referência.

Gráfico 25 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do número de empregos em estabelecimentos de ciência e tecnologia – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

A análise da σ -convergência mostra **redução contínua da dispersão inter-regional** — o desvio-padrão cai de forma consistente após 2016 e atinge o mínimo em 2024 —, refletindo um processo de **convergência moderada**, em que Nordeste e Centro-Oeste ganham terreno, o Sul se estabiliza, o Sudeste mantém a dianteira com menor distância relativa e o Norte segue em recuperação.

Para a **PNDR**, o resultado reforça a necessidade de **políticas territoriais de difusão institucional** (laboratórios, redes de serviços e formação técnica), para sustentar a tendência de convergência e transformar ganhos setoriais recentes em desenvolvimento equilibrado de capacidades científicas e tecnológicas.

As implicações para a **PNDR** indicam a necessidade de um pacote integrado de políticas voltado à **difusão territorial da base científica e tecnológica**. A prioridade é a **interiorização da C&T**, com redes regionais de laboratórios e centros tecnológicos articulados a universidades e hospitais em cidades médias do Norte e Nordeste, garantindo infraestrutura local para pesquisa aplicada.

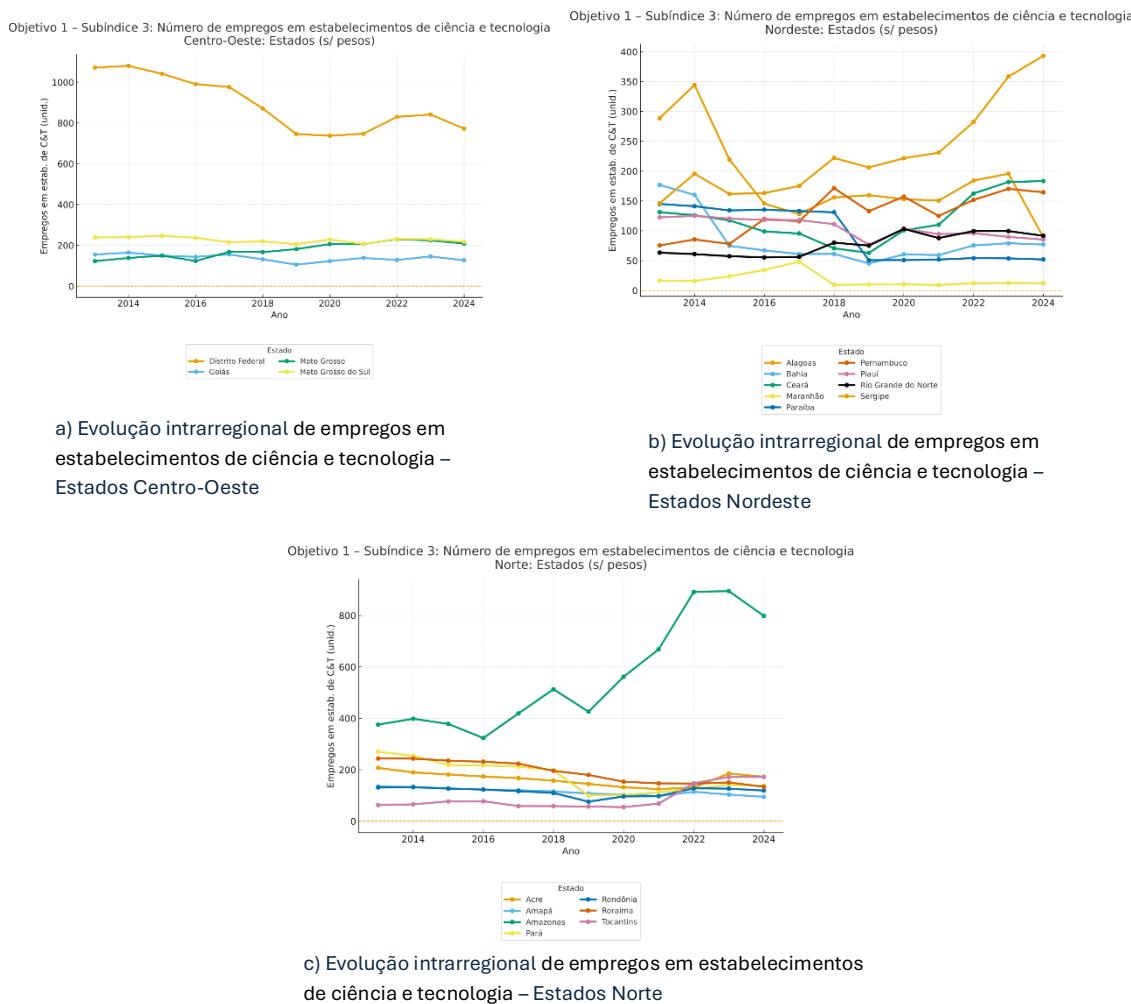
Em paralelo, **compras públicas e missões orientadas** em saúde, agro-bioeconomia e TICs devem gerar demanda indutora para novos empregos e empresas fora dos eixos consolidados. Essas ações precisam ser acompanhadas pelo fortalecimento das **capacidades complementares**, combinando formação técnica, mestrados profissionais, financiamento de serviços tecnológicos a MPEs e instrumentos de vales-inovação regionais.

Por fim, a expansão da **logística de dados e da biossegurança** — biobancos, conectividade e regulação — é essencial para reduzir custos fixos e democratizar o acesso a P&D.

Em síntese, o indicador mostra uma recuperação sólida da base nacional de C&T e evidencia que a **convergência territorial depende da articulação entre recursos humanos, infraestrutura e demanda pública/privada**, formando ciclos virtuosos de inovação fora dos polos tradicionais, mas em cooperação com as âncoras do Sudeste e Sul.

A leitura intrarregional (Gráfico 26) do **indicador do número de Empregos em estabelecimentos de C&T** revela padrões distintos de difusão territorial. No **Centro-Oeste**, observa-se um movimento de **convergência estrutural**, com o Distrito Federal deixando de ser um ponto isolado e Goiás e Mato Grosso ganhando densidade de empregos vinculados à biotecnologia, saúde e agro-serviços, enquanto o Mato Grosso do Sul evolui de forma mais moderada; o “gap” entre o DF e os vizinhos diminui até 2022, reforçando um padrão de integração regional puxado por cadeias de P&D e serviços tecnológicos.

Gráfico 26 – Evolução intrarregional do número de empregos em estabelecimentos de ciência e tecnologia: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

No **Nordeste**, o comportamento é mais **heterogêneo**: o salto do Rio Grande do Norte após 2021, somado à consolidação do Ceará, contrasta com a trajetória mais instável de Pernambuco e Bahia e o avanço mais gradual dos demais estados, configurando **divergência leve**, mas com um bloco dinâmico em expansão.

Já no **Norte**, o avanço expressivo do Amazonas — com forte ligação ao Polo Industrial e aos serviços laboratoriais — eleva a média regional, porém amplia as distâncias internas, caracterizando uma **divergência intraregional acentuada**, onde o efeito farol de Manaus ainda não se traduz em transbordamento efetivo.

Para a **PNDR**, o desafio é equilibrar expansão e capilaridade: consolidar redes DF – GO–MT–MS como eixo de difusão; conectar os polos dinâmicos de RN e CE a programas de C&T em estados vizinhos; e transformar o dinamismo do AM em encadeamentos regionais de serviços e formação técnica, de modo que a liderança setorial gere convergência territorial e não novos gradientes de desigualdade.

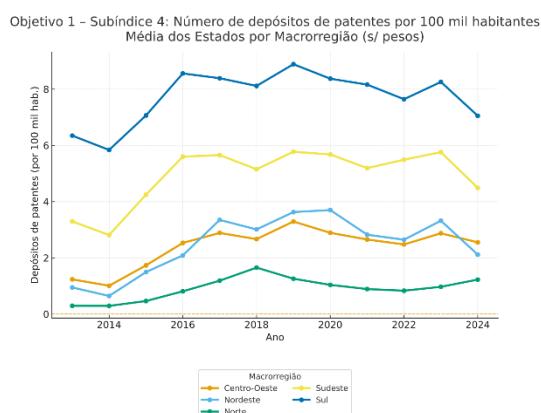
- **Indicador:** Número de depósitos de patentes por 100 mil habitantes

O indicador de **depósitos de patentes por 100 mil habitantes** reflete a etapa mais avançada do sistema de inovação — quando conhecimento científico, infraestrutura tecnológica e ambiente empreendedor se traduzem em propriedade intelectual.

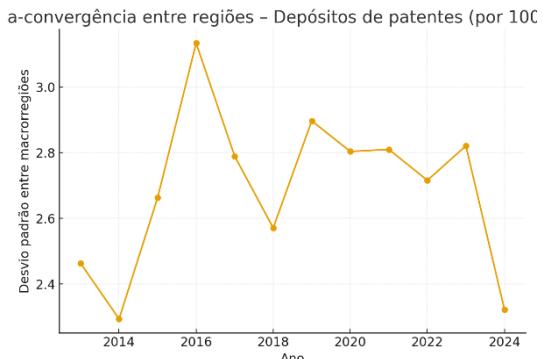
Entre **2013 e 2024** (Gráfico 27), o padrão regional confirma a **liderança consolidada do Sul**, com trajetória ascendente até 2019 e manutenção de níveis elevados, sustentada por universidades com forte cultura de P&D, redes de Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs) e maior densidade de empresas inovadoras.

Gráfico 27 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do número de depósitos de patentes por 100 mil habitantes – 2013-2024

a) Evolução inter-regional



b) Desvio-padrão



Fonte: Elaboração própria.

O **Sudeste** mantém posição próxima, com comportamento estável e flutuações moderadas, refletindo grande massa crítica de centros corporativos e institucionais, porém com contrastes internos relevantes entre metrópoles e áreas periféricas.

O **Centro-Oeste** mostra crescimento gradual até 2019, apoiado na expansão de polos de biotecnologia e agroinovação, enquanto o **Nordeste** avança até o fim da década passada, mas ainda com concentração em capitais e parques específicos. O **Norte**, por sua vez, segue na base da distribuição, com ganhos pontuais em capitais e limitações estruturais em patenteamento empresarial e suporte institucional.

O gráfico de σ -convergência reforça esse quadro de **movimentos cílicos**: a dispersão regional sobe em momentos de aceleração dos líderes (Sul/Sudeste) e recua quando esses se estabilizam, sem indicar convergência duradoura. Em 2024, o leve recuo do desvio-padrão sugere uma **reconvergência moderada**, mais por desaceleração dos polos avançados do que por ganhos expressivos nas regiões seguidoras.

Para a **PNDR**, o resultado indica que políticas horizontais de incentivo à inovação não são suficientes: é necessário acionar **instrumentos territoriais seletivos** — redes de NITs inter-regionais, fundos de patenteamento e missões tecnológicas — capazes de conectar a produção científica emergente nas regiões de menor densidade ao ciclo completo de inovação e propriedade intelectual.

O subíndice de depósitos de patentes por 100 mil habitantes evidencia um quadro de avanços localizados e heterogeneidades persistentes no âmbito das macrorregiões (Gráfico 28).

No **Centro-Oeste**, o Distrito Federal mantém a liderança histórica, mas o crescimento gradual de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul indica difusão progressiva da cultura de propriedade intelectual e certa **convergência parcial**, ainda que o hiato com o DF permaneça significativo.

No **Nordeste**, o cenário é mais fragmentado: Rio Grande do Norte e Pernambuco despontam como polos dinâmicos, impulsionados por redes universitárias e programas de P&D, enquanto Ceará, Bahia e os demais estados avançam de forma mais lenta, produzindo uma **convergência intermitente** — anos de aproximação seguidos por reabertura de distâncias.

Já no **Norte**, o Amazonas concentra o protagonismo, refletindo a maturação do polo industrial e acadêmico de Manaus, enquanto os demais estados progredem de modo mais errático e dependente de iniciativas pontuais, o que reforça a **divergência intrarregional**.

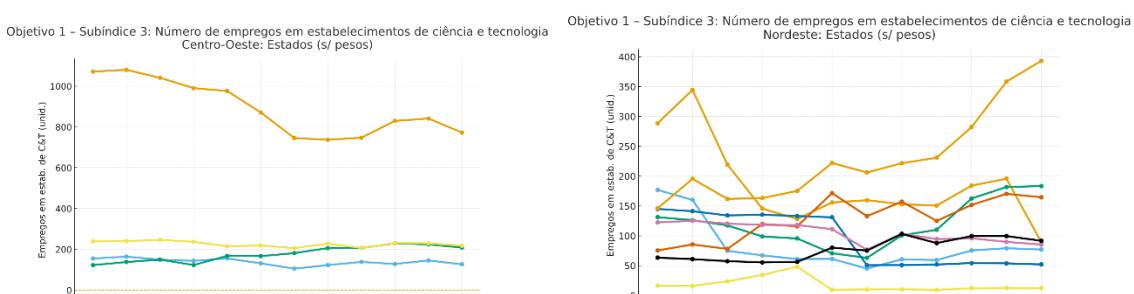
Em conjunto, o indicador mostra que o potencial de transformação do conhecimento em ativo econômico está se expandindo para além dos núcleos tradicionais, mas ainda de forma desigual — demandando políticas de patenteabilidade, redes de NITs e incentivos à difusão tecnológica para converter lideranças isoladas em efeitos de transbordamento regional.

Para a PNDR, o desafio é transformar essa reaproximação em convergência estrutural, combinando qualidade e volume de depósitos com políticas

territorializadas. Isso implica fortalecer os NITs e escritórios de transferência de tecnologia regionais, reduzir custos e prazos de tramitação no Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), e alinhar o esforço inventivo às cadeias produtivas de cada território — agro e bioindústria no Centro-Oeste; saúde e TICs no Sul/Sudeste; bioeconomia na Amazônia; e energias renováveis no Nordeste.

A integração de editais de P&D, fundos pré-semente e compras públicas a planos de copatenteamento e missões tecnológicas é essencial para criar rotas de difusão e elevar o valor econômico da inovação fora dos polos tradicionais, consolidando um sistema de C&T mais capilar, conectado e competitivo em escala nacional.

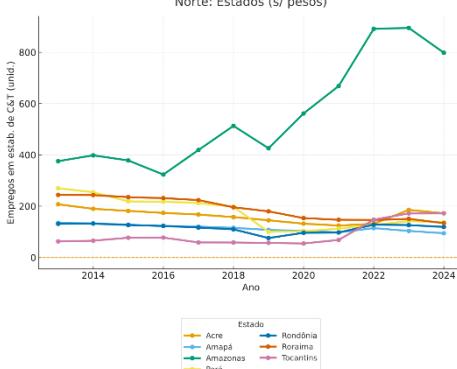
Gráfico 28 – Evolução intrarregional do número de depósitos de patentes por 100 mil habitantes: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



a) Evolução intrarregional de depósitos de patentes por 100 mil habitantes – Estados Centro-Oeste

b) Evolução intrarregional de depósitos de patentes por 100 mil habitantes – Estados Nordeste

Objetivo 1 – Subíndice 3: Número de empregos em estabelecimentos de ciência e tecnologia Norte: Estados (s/ pesos)



c) Evolução intrarregional de depósitos de patentes por 100 mil habitantes – Estados Norte

Fonte: Elaboração própria.

As três regiões mostram avanços reais, mas com velocidades distintas. O Centro-Oeste ensaiava uma aproximação em torno do farol do DF; o Nordeste combina “ilhas” de alto desempenho com progressos graduais no restante; o Norte ganha fôlego nos estados menores enquanto o Amazonas puxa a média para cima. Em

linguagem simples: a chama da inovação está mais espalhada do que antes, mas ainda queima com intensidades diferentes — e transformar episódios em rotina seguirá sendo o teste decisivo para que a convergência se materialize.

O indicador composto de **Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)** sintetiza quatro dimensões complementares da capacidade regional de gerar, difundir e apropriar conhecimento: (1) **Empresas de biotecnologia e saúde**, que medem a transformação de P&D em negócios de alta intensidade tecnológica; (2) **Empregos em C&T por milhão de habitantes**, que refletem a base humana e institucional de serviços e atividades científicas; (3) **Depósitos de patentes por 100 mil habitantes**, indicador da apropriação e proteção do conhecimento produzido; e (4) **Empregos formais em setores intensivos em tecnologia**, que mostram a incorporação prática da inovação na estrutura produtiva.

Juntos, esses subíndices descrevem o ciclo completo da inovação — da geração científica à aplicação econômica — e revelam que o país avança em CT&I, mas de modo desigual: Sul e Sudeste mantêm liderança consolidada, o Centro-Oeste se consolida como corredor emergente de difusão, e Norte e Nordeste apresentam avanços localizados, porém ainda limitados por escala e infraestrutura.

A **PNDR**, nesse contexto, deve usar o eixo de CT&I para acelerar a convergência territorial, articulando infraestrutura tecnológica, formação de recursos humanos e instrumentos de difusão produtiva que conectem polos de excelência aos territórios de menor densidade inovadora.

6.2.2.2. Convergência entre os produtos/entregas aderentes à PNDR e o Eixo 2

O eixo de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) apresentou, no ciclo 2019–2024, um comportamento marcado por contrastes: avanços institucionais e simbólicos importantes, mas execução física ainda limitada e concentrada territorialmente. O conjunto das entregas do PPA 2024–2027 e dos Planos Regionais (PRDA, PRDNE e PRDCO) reforça esse diagnóstico: há um **marco estratégico consolidado**, com projetos estruturados, mas a tradução em entregas tangíveis e resultados intermediários permanece desigual entre regiões.

As entregas do PPA vinculadas ao eixo CT&I em 2024 concentram-se em programas de apoio à inovação tecnológica, à pesquisa aplicada e à criação de ambientes de desenvolvimento produtivo com base científica — incubadoras, parques tecnológicos e laboratórios de referência. Boa parte dessas iniciativas depende de articulação entre ministérios, universidades, agências de fomento e empresas privadas, o que confere ao eixo uma **complexidade operacional elevada**, típica de políticas de médio e longo prazo.

Por essa razão, o eixo se destaca menos pelo volume de entregas concluídas e mais pela **capacidade de articular iniciativas estratégicas** com efeitos difusos sobre produtividade, sustentabilidade e diversificação econômica.

Nos resultados intermediários, essa característica se reflete em um comportamento relativamente **estável**, sem variações bruscas. Em geral,

observam-se ganhos localizados em regiões que já possuíam infraestrutura científica consolidada ou ecossistemas de inovação em funcionamento, e menor evolução em áreas periféricas, onde a presença institucional do sistema nacional de CT&I é mais recente ou incipiente.

No **Nordeste**, o eixo de CT&I apresentou aumento de densidade institucional, com expansão de centros de pesquisa aplicados a cadeias agroindustriais, polos tecnológicos vinculados à economia digital e laboratórios de inovação social. A interação com o eixo de Educação — especialmente no ensino técnico e na formação de professores — foi um vetor positivo, contribuindo para a melhoria de indicadores de inovação e empreendedorismo. Contudo, a dispersão dos investimentos e a ausência de programas de base municipal ainda limitam o impacto territorial dessas ações, que tendem a se concentrar nas capitais e regiões metropolitanas.

Na **Amazônia Legal**, o eixo assume importância estratégica: o fortalecimento de polos de bioeconomia e a expansão de institutos federais e laboratórios regionais de pesquisa ambiental indicam um movimento de consolidação institucional, embora ainda restrito a centros urbanos. O número de entregas foi menor que em outras regiões, mas com alto valor simbólico e potencial de transformação: projetos de monitoramento florestal, biotecnologia, economia de baixo carbono e inovação indígena e comunitária compõem uma agenda emergente que integra ciência, sustentabilidade e desenvolvimento regional. A tradução dessas entregas em resultados mensuráveis requer, contudo, continuidade orçamentária e redes de cooperação mais estáveis.

No **Centro-Oeste**, o desempenho do eixo foi moderado, porém coerente com a estrutura produtiva regional. As entregas do PPA associadas à inovação agrícola e à mecanização sustentável, somadas a projetos de digitalização e eficiência energética, sustentam avanços graduais em produtividade e diversificação. Aqui, a CT&I aparece mais como instrumento de **sofisticação de cadeias produtivas** do que de expansão institucional, reforçando a relação histórica entre ciência aplicada e agronegócio de alta intensidade tecnológica.

Em termos de coerência entre **políticas públicas entregues e resultados observados**, o eixo confirma que a inovação é um vetor de transformação mais **indireto e cumulativo**. Seus efeitos não se expressam na mesma escala temporal que os de eixos sociais ou de infraestrutura, mas contribuem de forma difusa para melhorar a eficiência dos sistemas produtivos e a qualidade de serviços públicos. A presença crescente de entregas relacionadas a políticas de inovação aberta, transição energética e inclusão digital, observada no PPA 2024, sugere que o eixo CT&I está se tornando um **elo transversal** de articulação com os demais eixos da PNDR — especialmente Desenvolvimento Produtivo, Educação e Sustentabilidade Ambiental.

A leitura dos relatórios regionais indica, entretanto, que há **desafios estruturais** a enfrentar: persistem lacunas de financiamento, carência de capital humano em pesquisa e extensão tecnológica, e descontinuidade de políticas de fomento.

Além disso, a regionalização das metas ainda é incipiente: a maioria das entregas permanece nacionalizada, dificultando a mensuração de impactos territoriais. A

governança do eixo demanda, portanto, mecanismos de **coordenação federativa** mais firmes e instrumentos financeiros adaptados ao ciclo longo da inovação — como fundos rotativos, crédito tecnológico e parcerias público-privadas com contrapartidas locais.

Para o próximo ciclo, o eixo Ciência, Tecnologia e Inovação deve priorizar a **territorialização das agendas de inovação** e a **articulação entre universidades, institutos e empreendedores locais**, criando densidade institucional fora das capitais e dos polos consolidados.

Reforçar a base de dados e de indicadores regionais de CT&I — atualmente dispersa entre plataformas — também é essencial para aprimorar o monitoramento.

Em síntese, o eixo CT&I reafirma seu papel como **eixo estruturante e transversal da PNDR**. As entregas observadas em 2024 são coerentes com uma trajetória de construção institucional e cultural, mais do que de execução material imediata. Para 2025–2027, o desafio está em transformar essa arquitetura em **impactos territoriais visíveis**, consolidando a inovação como vetor de redução das desigualdades regionais, e não apenas como ativo de competitividade concentrado em poucos territórios.

6.2.2.3. Recomendações para Política e Governança

O **Eixo de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)** revela que a principal barreira à convergência regional está na **escala urbana e na conectividade tecnológica**: em vastas áreas do Norte, Nordeste e interior do Centro-Oeste, a **baixa densidade de serviços intensivos em conhecimento (KIBS), laboratórios, infraestrutura de regulação e transferência tecnológica (TT)** limita o avanço do índice.

A política pública, nesse contexto, deve atuar sobre produtos estruturantes: **laboratórios regionais compartilhados, redes de assistência tecnológica voltadas a micro e pequenas empresas (MPEs), hubs de ensaios clínicos e agrícolas** e um **backbone nacional de dados e computação** com presença regionalizada. Esses instrumentos ampliam o acesso à infraestrutura de inovação e reduzem o custo de entrada para municípios e empresas fora dos grandes centros, criando massa crítica local.

Outro vetor de alavancagem está nos **encadeamentos produtivos estratégicos — saúde, agro de precisão, bioeconomia e transição energética** — que funcionam como atalhos para difundir empregos de ciência e tecnologia (C&T) e aumentar a geração de patentes.

Nesse âmbito, a PNDR deve estimular **compras públicas de inovação, pilotos regulatórios com foco territorial e chamadas orientadas a consórcios locais** que integrem **empresas, instituições federais de ensino (IFES)** e órgãos como **SUS e EMBRAPA**.

A **difusão intermunicipal**, por sua vez, requer superar a lógica de polos isolados cercados por vazios tecnológicos. Para isso, recomenda-se criar **vouchers de inovação** destinados a empresas de cidades médias, **arranjos de tele-P&D** com

laboratórios satélite, **equipamentos multiusuário** e **programas de extensão tecnológica itinerante**.

Finalmente, o **Centro-Oeste** tem potencial de se consolidar como **ponte de difusão nacional**, convertendo sua base institucional — governo, saúde e TIC — em motores de **GovTech, saúde digital e agro 4.0**, articulando os investimentos do agronegócio a uma **agenda regional de P&D aplicado**.

Essas medidas, combinadas, alinham o eixo de CT&I da PNDR a uma estratégia de **escala, encadeamento e difusão**, indispensável para reduzir o gradiente territorial da inovação no país.

6.2.3. Eixo 3 – Educação e Qualificação Profissional

O Eixo Educação e Qualificação Profissional integra o núcleo estratégico da PNDR ao articular **inclusão social, produtividade e desenvolvimento territorial** por meio da expansão da infraestrutura educacional, conectividade, formação técnica e melhoria dos resultados de aprendizagem. Ele expressa, com clareza, a dimensão territorial das desigualdades estruturais brasileiras.

O **Índice Composto de Educação e Capacitação Profissional – 2024** (Figura 24) evidencia um gradiente pronunciado no sentido **Norte/Nordeste → Sul/Sudeste**, revelando que o acesso à educação básica de qualidade, ao ensino técnico e à formação profissional continua condicionado pela infraestrutura, pela densidade institucional e pelo dinamismo econômico regional.

As regiões **Sul e Sudeste** concentram os melhores resultados, especialmente em Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Minas Gerais, onde há forte correlação entre capital humano, complexidade produtiva e redes técnicas consolidadas. Esses territórios apresentam elevada oferta de escolas técnicas (SENAI, IFs, ETEs), integração com arranjos produtivos locais (automotivo, metalmecânico, agroindustrial) e políticas estaduais de ensino profissional robustas.

O **Centro-Oeste** posiciona-se como região de desempenho intermediário e em transição: o eixo **Brasília–Goiânia–Anápolis–Rondonópolis–Cuiabá** forma um corredor de capital humano e infraestrutura educacional consolidada, sustentado pela presença de universidades federais e pela expansão do ensino técnico vinculado ao agronegócio. Entretanto, ao se avançar para o oeste do Mato Grosso e o norte goiano, observa-se queda nos índices, refletindo as dificuldades de interiorização da educação técnica em áreas de baixa densidade populacional e alta dispersão territorial.

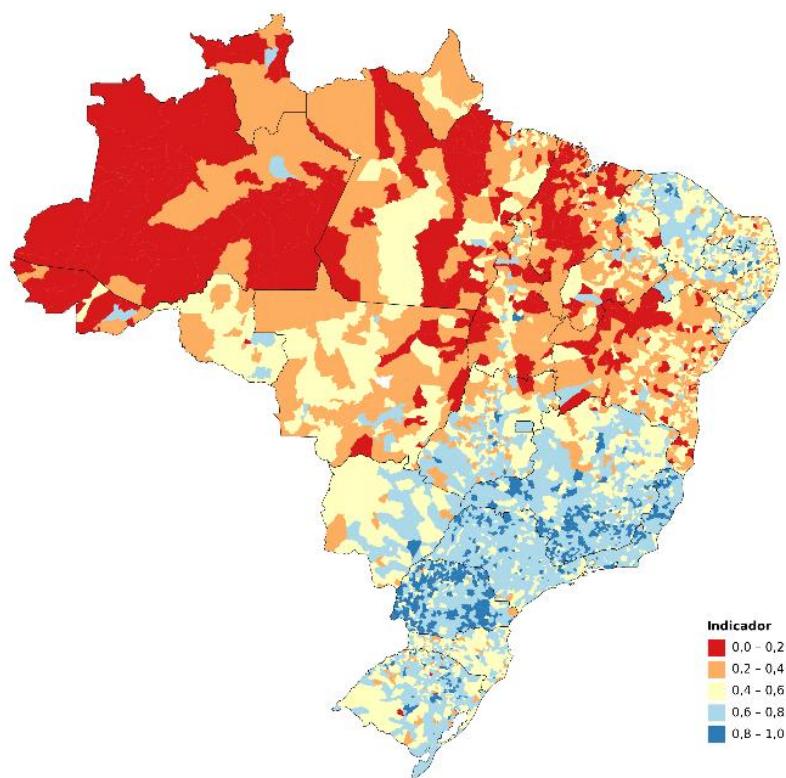
Esses vazios revelam a necessidade de políticas mais capilarizadas e conectadas às cadeias produtivas locais (agroindústria, biotecnologia, logística), com ênfase em escolas técnicas integradas a polos de desenvolvimento regional.

O **Nordeste** apresenta um quadro de contrastes: enquanto o litoral exibe resultados intermediários a elevados (0,4–0,6), impulsionados por polos industriais e tecnológicos em estados como Pernambuco, Ceará e Bahia, o interior semiárido permanece com baixos índices (0,0–0,4), refletindo desafios estruturais

de conectividade, evasão escolar e escassez de ensino técnico. Cidades como Fortaleza, Recife e Salvador concentram as oportunidades de qualificação, criando um “efeito metropolitano” que contrasta com a precariedade educacional do Sertão e do interior baiano e piauiense.

Apesar de avanços pontuais — como a expansão dos Institutos Federais e programas de ensino técnico estadual —, a região ainda carece de integração entre políticas educacionais e produtivas, o que limita o impacto sobre a geração de renda e a fixação da juventude local.

Figura 24 – PNDR: Índice Composto de Educação e Qualificação Profissional (2024)



Fonte: Elaboração própria.

No **Norte**, o padrão é mais crítico: vastas áreas do Amazonas, Pará, Acre e Amapá exibem os menores índices do país (0,0–0,2), evidenciando **grandes vazios educacionais** e técnicos. A dispersão geográfica, o isolamento de comunidades e a precariedade da infraestrutura física e digital comprometem a universalização da educação profissional. Mesmo os polos urbanos mais dinâmicos, como Manaus, Belém e Santarém, mantêm baixa capilaridade educacional fora das sedes municipais, o que reforça a dependência de programas centralizados e a dificuldade de formar mão de obra para setores estratégicos como bioeconomia, manejo florestal e energia renovável.

Em termos de **convergência territorial**, o panorama nacional mostra avanços limitados: as desigualdades entre macrorregiões persistem elevadas, e os ganhos observados concentram-se em corredores de alta densidade educacional e em polos produtivos já consolidados.

Observa-se, contudo, alguma melhora intrarregional, especialmente no Nordeste e Centro-Oeste, onde a presença de escolas técnicas e programas de conectividade tem gerado difusão local de conhecimento. Ainda assim, o **coeficiente de variação territorial acima de 40%** evidencia uma “dupla divergência”: regiões mais desenvolvidas continuam avançando mais rápido, enquanto territórios vulneráveis enfrentam estagnação relativa.

Esse diagnóstico reforça a urgência de uma **estratégia federativa de educação territorializada**, capaz de articular o **MIDR, MEC, MCom, BNDES e governos estaduais** em torno de metas regionais de infraestrutura, conectividade e qualificação técnica.

Para tanto, recomenda-se o uso dos **Fundos Constitucionais (FNE, FNO, FCO)** para financiar projetos de **Educação Profissional e Tecnológica (EPT)**, especialmente em municípios com baixo desempenho, além da criação de **contratos de desempenho intergovernamentais** com metas de convergência mensuráveis. O monitoramento contínuo via **Painel PNDR** permitirá acompanhar a evolução dos índices e ajustar as políticas de forma dinâmica.

Em síntese, o Eixo de Educação e Qualificação Profissional é o principal vetor de **coesão territorial e de aumento da produtividade nacional**, e sua efetividade dependerá de uma abordagem multiescalar — da obra escolar à integração entre ensino técnico e arranjos produtivos — sustentada por planejamento, continuidade e coordenação federativa.

6.2.3.1. Análise dos indicadores

O Eixo Educação e Qualificação Profissional é composto por quatro indicadores, que serão analisados na sequência por macrorregião, e posteriormente uma análise para as unidades da federação vinculadas às regiões de atuação das superintendências regionais.

- **Indicador:** Percentual de escolas com acesso a esgotamento sanitário

Observa-se pela análise das figuras (Gráfico 29) uma trajetória positiva entre os anos de 2013 e 2024, com crescimento contínuo em todas as macrorregiões, ainda que em ritmos bastante distintos.

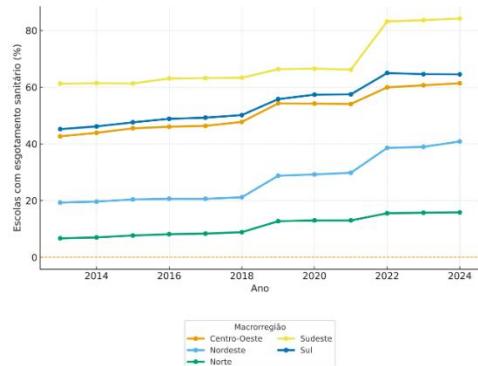
As regiões **Sul** e **Sudeste** mantêm níveis elevados de cobertura — acima de 70% e chegando a 80% em 2024 —, consolidando praticamente a universalização da infraestrutura sanitária escolar. O **Centro-Oeste** apresenta desempenho intermediário, estabilizando-se em torno de 65%, com disparidades marcadas entre áreas urbanas e rurais. Já o **Nordeste** evidencia avanços expressivos, partindo de cerca de 20% para mais de 45% no período, ainda aquém da média

nacional. O quadro mais crítico permanece no **Norte**, onde o indicador se mantém em torno de 15–20%, revelando grandes desigualdades intrarregionais — especialmente entre zonas urbanas e áreas ribeirinhas ou isoladas.

Gráfico 29 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do percentual de escolas com acesso a esgotamento sanitário – 2013-2024

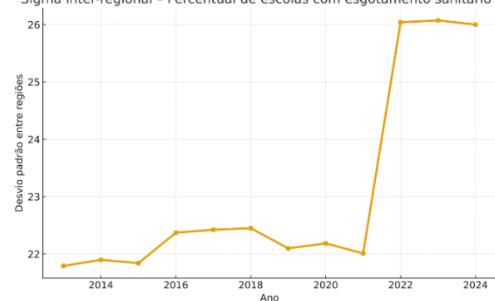
a) Evolução inter-regional

Objetivo 1 – Subíndice 1: Percentual de escolas com acesso a esgotamento sanitário
Média dos Estados por Macrorregião (s/ pesos)



b) Desvio-padrão

Sigma inter-regional – Percentual de escolas com esgotamento sanitário (%)



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico de sigma inter-regional reforça essa assimetria: após leve redução da desigualdade até 2019, há um aumento acentuado em 2020–2022, seguido de estagnação, com desvio-padrão elevado (~25 p.p.). Isso demonstra que a **convergência inter-regional é lenta e parcial**, pois os ganhos em saneamento escolar dependem de investimentos físicos de longo prazo, de difícil escalabilidade e fortemente condicionados à capacidade de planejamento e execução local.

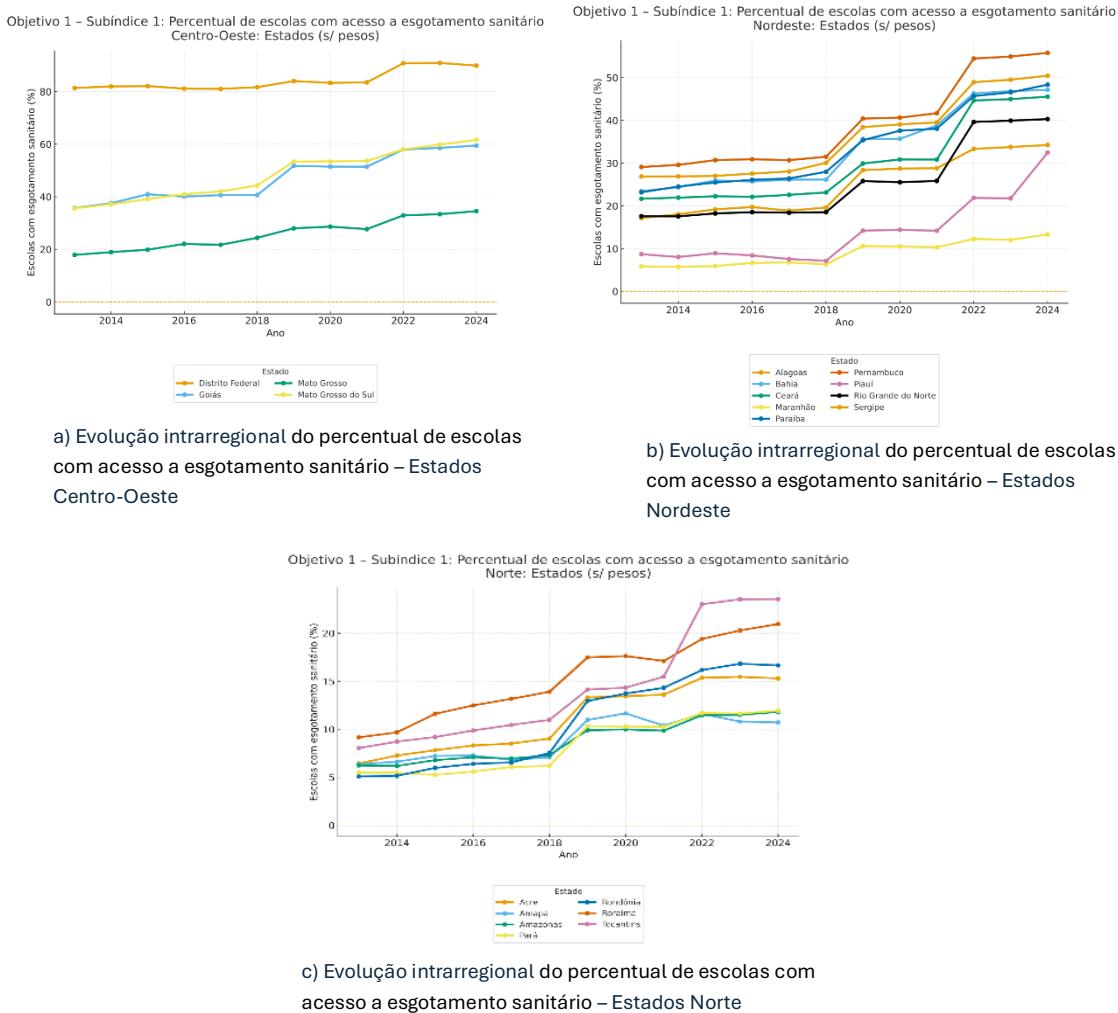
Assim, o avanço do indicador reflete mais a consolidação das regiões já estruturadas do que a superação dos déficits históricos nas regiões prioritárias da PNDR (Norte e Nordeste).

As trajetórias intrarregionais (Gráfico 30), por sua vez, apontam que o indicador revela dinâmicas regionais distintas e persistentes, com avanços graduais, mas ainda fortemente condicionados à capacidade institucional e à infraestrutura básica de cada território.

No **Centro-Oeste**, observa-se uma trajetória de **convergência moderada e estável**, com redução da desigualdade entre os estados e progresso mais acentuado em **Mato Grosso do Sul** e **Goiás**. Persistem, contudo, **bolsões de atraso em áreas rurais dispersas**, sobretudo no norte mato-grossense.

No **Nordeste**, a evolução é mais heterogênea: **Ceará, Pernambuco e Bahia** apresentam avanços consistentes e acima da média regional, enquanto os estados do **semiárido** — **Piauí, Paraíba, Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe** — permanecem em patamares baixos, com cobertura inferior a 40%. Ainda assim, há tendência de **melhora recente (2022–2024)**, indicando início de convergência.

Gráfico 30 – Evolução intrarregional do percentual de escolas com acesso a esgotamento sanitário: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

Já o **Norte** permanece como a região mais vulnerável, com **baixa convergência intrarregional**: o **Pará** destaca-se pelo avanço em áreas urbanas e o **Tocantins** por uma melhoria contínua, mas os estados amazônicos (**Amazonas, Acre, Roraima e Amapá**) mantêm **déficits estruturais severos**, associados a barreiras logísticas e baixa densidade de rede.

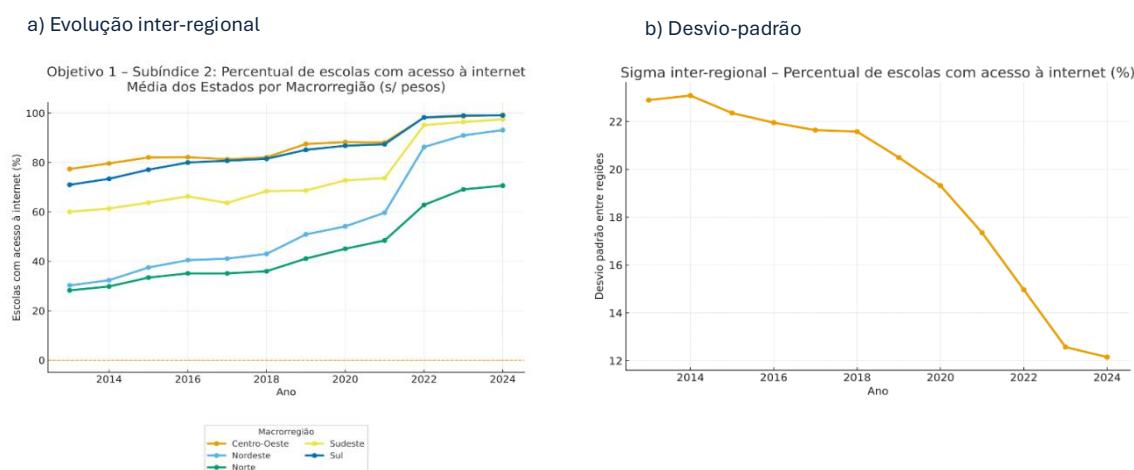
Em termos estruturais, o indicador evidencia que o **desempenho educacional está diretamente condicionado às condições de saneamento e infraestrutura social**, sendo o avanço muito mais lento do que em indicadores de conectividade. A desigualdade territorial, portanto, decorre menos de políticas educacionais e mais de **limites físicos, financeiros e de governança local**, o que reforça a necessidade de **ações multissetoriais e territorializadas no âmbito da PNDR 2025–2027**, integrando educação, saneamento e obras públicas para promover convergência social de longo prazo.

- **Indicador:** Percentual de escolas com acesso à internet

O indicador de **acesso à internet nas escolas** revela um avanço expressivo e contínuo entre 2013 e 2024 (Gráfico 31), com clara tendência de **universalização da conectividade educacional** em escala nacional.

As regiões **Centro-Oeste, Sudeste e Sul** atingem praticamente 100% de cobertura a partir de 2022, refletindo a consolidação das infraestruturas digitais e dos programas de conectividade escolar. O **Nordeste** destaca-se pelo ritmo de crescimento mais acelerado após 2019 — saltando de cerca de 40% para 90% em 2024 —, resultado da expansão de redes de fibra ótica e de políticas massificadas de inclusão digital. No **Norte**, embora o patamar ainda seja inferior (65–70%), observa-se avanço contínuo e consistente, indicando convergência pela base.

Gráfico 31 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do percentual de escolas com acesso à internet – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico de sigma inter-regional evidencia essa trajetória, mostrando **redução superior a 40% no desvio-padrão entre macrorregiões**, sobretudo entre 2020 e 2023 — período em que os investimentos federais em kits de conectividade, antenas e *backhaul* tiveram forte capilaridade.

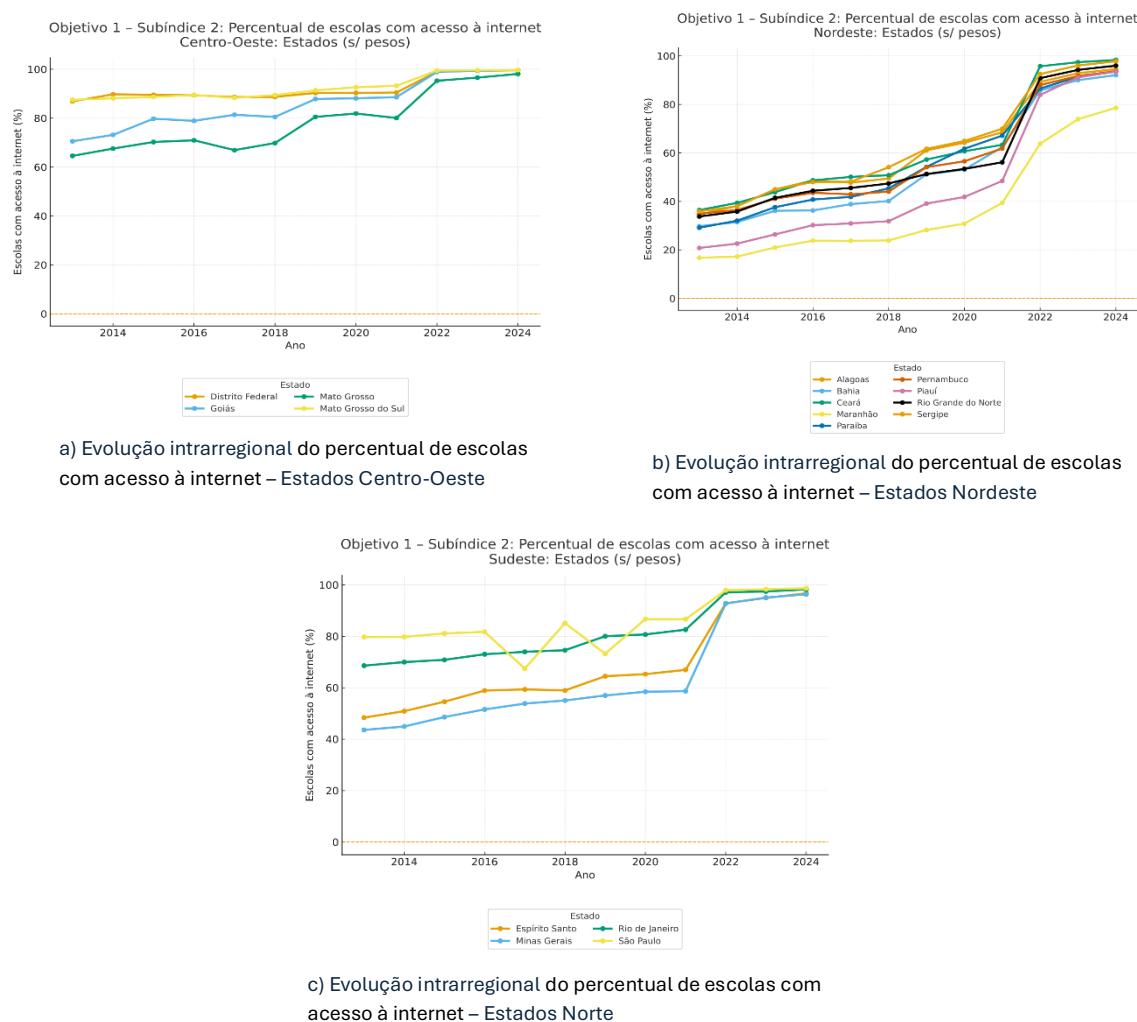
Assim, o indicador reflete uma **convergência inter-regional robusta**, sustentada por políticas escaláveis e padronizáveis, contrastando com o comportamento mais lento e desigual de outros indicadores de infraestrutura educacional, como o de saneamento.

A análise intraregional do indicador de **acesso à internet nas escolas** (Gráfico 32) confirma um quadro de convergência quase completa nas regiões mais desenvolvidas e de fechamento acelerado das desigualdades nas demais.

No **Centro-Oeste**, todos os estados atingiram patamares próximos à universalização desde 2021, com **variação intraestadual mínima**, restrita a áreas

rurais isoladas — configurando convergência praticamente total. No **Nordeste**, o avanço foi notável entre 2021 e 2024, quando **capitais e zonas litorâneas impulsionaram o interior**, reduzindo significativamente as diferenças internas. Ainda assim, persistem **bolsões de menor cobertura** em áreas do Semiárido e dos sertões, onde a infraestrutura de energia e conectividade ainda é limitada. Já o **Norte** apresenta **convergência parcial**, com progresso evidente em estados como Pará e Tocantins, mas forte heterogeneidade entre os polos urbanos (Belém, Manaus) e municípios remotos da Amazônia, onde **barreiras logísticas e de energia** dificultam a expansão de redes.

Gráfico 32 – Evolução intrarregional do percentual de escolas com acesso à internet: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

Em síntese, trata-se do indicador mais responsável a políticas federais de entrega padronizada — com impacto direto de programas de conectividade massificada, mas que ainda exige **projetos integrados de energia e conectividade** no Norte e

interior do Nordeste, além de foco, nas regiões já universalizadas, na **qualificação do uso pedagógico da internet** como próxima etapa da agenda PNDR 2025–2027.

- **Indicador:** Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)

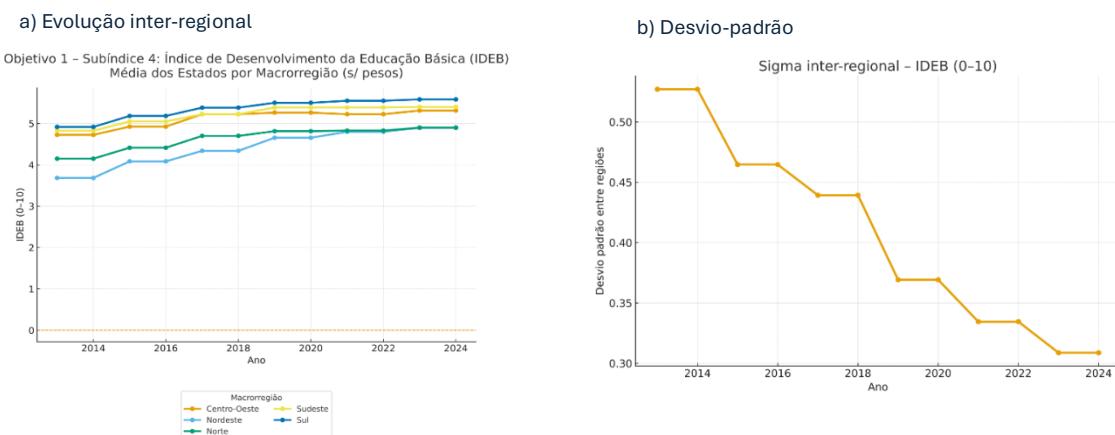
O **Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica)** é o indicador mais sensível às condições institucionais e de governança educacional, refletindo diretamente a capacidade de gestão dos sistemas de ensino. As regiões que dispõem de estruturas mais consolidadas de **planejamento, monitoramento e acompanhamento pedagógico** demonstram avanços mais consistentes e sustentados ao longo do tempo, enquanto aquelas com menor capacidade técnica ou coordenação intergovernamental enfrentam dificuldades para traduzir investimentos em melhoria efetiva do aprendizado.

O Índice mantém trajetória de crescimento contínuo entre 2013 e 2024 (Gráfico 33), consolidando-se como o principal termômetro da **qualidade e equidade do ensino básico** no contexto da PNDR. O indicador reflete a capacidade dos territórios de transformar **acesso em aprendizado efetivo**, articulando dimensões de infraestrutura escolar, conectividade e qualificação docente.

Os dados apontam que as regiões **Sul e Sudeste** seguem na dianteira, com médias próximas a **5,3–5,4 pontos**, seguidas pelo **Centro-Oeste** ($\approx 5,2$), enquanto **Nordeste (4,7)** e **Norte (4,4)** continuam em níveis inferiores, embora com avanços consistentes na última década.

O período **2013–2019** foi de crescimento sustentado em todas as regiões, interrompido pela desaceleração de 2020–2021 durante a pandemia e retomado, de forma gradual, entre **2022 e 2024**.

Gráfico 33 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico de sigma inter-regional evidencia uma **redução progressiva das desigualdades**, com o desvio-padrão entre macrorregiões caindo de 0,52 para

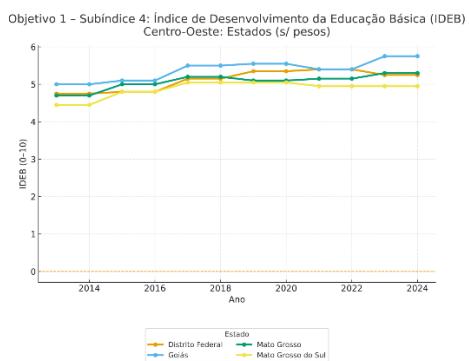
0,30 — uma **convergência lenta, porém constante**, sustentada sobretudo pelos ganhos expressivos do **Nordeste**, onde políticas estaduais de alfabetização e gestão escolar (como no Ceará e Pernambuco) têm mostrado resultados.

Apesar disso, o **gap de aproximadamente 1 ponto no Ideb** entre Norte/Nordeste e Sul/Sudeste persiste, indicando que o avanço na qualidade educacional ainda é desigual e depende de **investimentos continuados em infraestrutura, formação e governança educacional** para que o país alcance maior coesão territorial no aprendizado. A **lentidão na convergência regional** observada nos dados decorre, portanto, menos de limitações de infraestrutura e mais de desigualdades na **eficiência da execução das políticas educacionais**, na estabilidade institucional e na qualificação da gestão local.

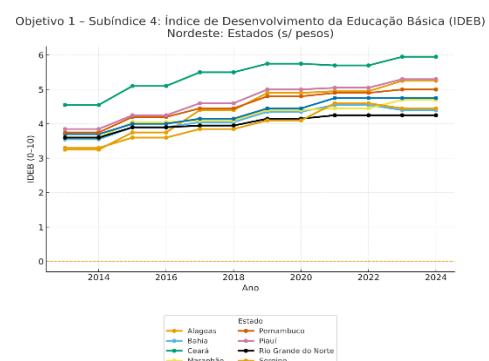
Em síntese, o Ideb sintetiza o grau de **maturidade institucional dos territórios**: onde há planejamento estratégico, metas claras e avaliação contínua, o progresso é duradouro e estruturante; onde essas bases são frágeis, os ganhos permanecem pontuais e vulneráveis a descontinuidades de política.

A análise intrarregional do **Ideb** (Gráfico 34) revela dinâmicas distintas de desempenho e convergência educacional entre as macrorregiões brasileiras.

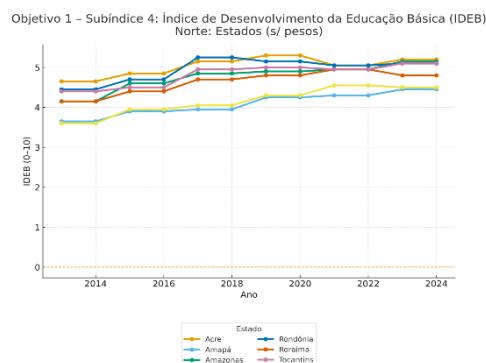
Gráfico 34 – Evolução intrarregional do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



a) Evolução intrarregional do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – Estados Centro-Oeste



b) Evolução intrarregional do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – Estados Nordeste



c) Evolução intrarregional do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – Estados Norte

Fonte: Elaboração própria.

No **Centro-Oeste**, observa-se desempenho consistente e estável, com **Goiás e Distrito Federal** sustentando médias elevadas e **Mato Grosso e Mato Grosso do Sul** apresentando avanços graduais, refletindo uma **convergência interna consolidada**.

No **Nordeste**, o cenário é mais heterogêneo: **Ceará e Pernambuco** mantêm posições de destaque, impulsionadas por políticas de alfabetização e monitoramento contínuo, enquanto **Maranhão e Alagoas** permanecem abaixo da média nacional; ainda assim, há **redução da dispersão interna** após 2018, sugerindo que as estratégias regionais estão surtindo efeito.

Já no **Norte**, a **dispersão permanece elevada**, com **melhorias localizadas no Pará e Tocantins**, contrastando com a **estabilidade baixa** dos demais estados, o que reflete limitações estruturais em infraestrutura escolar, qualificação docente e capacidade de gestão local.

Em síntese, o Ideb confirma uma **trajetória de avanço moderado e desigual**, em que a convergência intra e inter-regional ocorre de forma lenta, mas positiva, reforçando a necessidade de integrar políticas educacionais à agenda da **PNDR 2025–2027**, de modo a transformar o Índice em um **indicador-síntese de coesão territorial e social**.

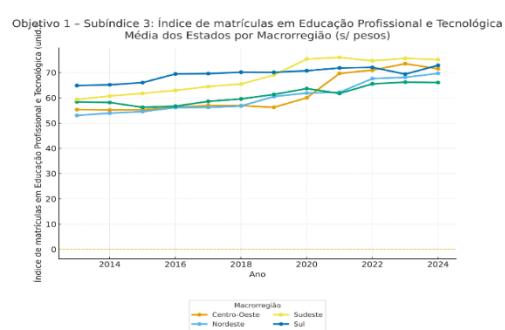
- **Indicador:** Matrículas em Educação Profissional e Tecnológica

O indicador de **matrículas em Educação Profissional e Tecnológica (EPT)** engloba tanto a formação técnica de nível médio quanto os cursos tecnológicos superiores e de qualificação profissional vinculados à rede pública e ao “Sistema S”. Sua evolução reflete a capacidade de **cada território em gerar mão de obra qualificada** e alinhar **formação profissional às vocações econômicas locais** — condição essencial para a diversificação produtiva e o aumento da produtividade regional.

Os dados revelam uma trajetória de crescimento consistente entre 2013 e 2024 (Gráfico 35), embora com ritmos distintos entre as macrorregiões.

Gráfico 35 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional das matrículas em Educação Profissional e Tecnológica – 2013-2024

a) Evolução inter-regional



b) Desvio-padrão



Fonte: Elaboração própria.

No período inicial (2013–2016), o índice nacional situava-se em torno de 55–60 pontos, com relativa homogeneidade regional; a partir de 2017, observa-se uma **fase de expansão acelerada**, impulsionada pela interiorização dos **Institutos Federais** e pela ampliação das redes estaduais de ensino técnico. A pandemia provocou uma breve desaceleração entre 2020 e 2021, seguida por **retomada robusta até 2024**, quando a média nacional atingiu entre 65 e 75 pontos.

O desempenho regional evidencia a **liderança do Sudeste e do Sul**, que concentram a maior parte das matrículas e apresentam redes consolidadas de EPT, com forte diversificação de cursos nas áreas industriais e tecnológicas.

O **Centro-Oeste** se aproxima desses patamares a partir de 2019, beneficiado por políticas de qualificação voltadas ao agronegócio e à indústria de transformação. Já o **Nordeste** mostra avanços graduais, sobretudo em estados como Ceará, Pernambuco e Bahia, mas ainda com lacunas expressivas em áreas semiáridas e rurais. O **Norte** mantém o desempenho mais baixo, com crescimento restrito a polos como Amazonas e Pará e persistência de barreiras logísticas e de infraestrutura.

O **sigma inter-regional** confirma essa dinâmica: após aumento da desigualdade até 2020, o desvio-padrão cai fortemente entre 2021 e 2024 — de cerca de 6,5 para 3,5 pontos —, sinalizando uma **convergência recente e ainda frágil**, dependente da continuidade dos investimentos federais e da consolidação da Rede Federal de EPT como instrumento de coesão territorial e produtiva.

A análise intrarregional do **indicador de matrículas em Educação Profissional e Tecnológica (EPT)** (Gráfico 36) evidencia um quadro de avanços desiguais e estruturalmente condicionados à densidade institucional e produtiva de cada macrorregião.

No **Centro-Oeste**, verifica-se **forte convergência interna** após 2020, com redução expressiva da dispersão entre os estados, impulsionada pelo desempenho de **Goiás e do Distrito Federal**, que apresentam redes consolidadas e integração entre EPT e arranjos produtivos agroindustriais.

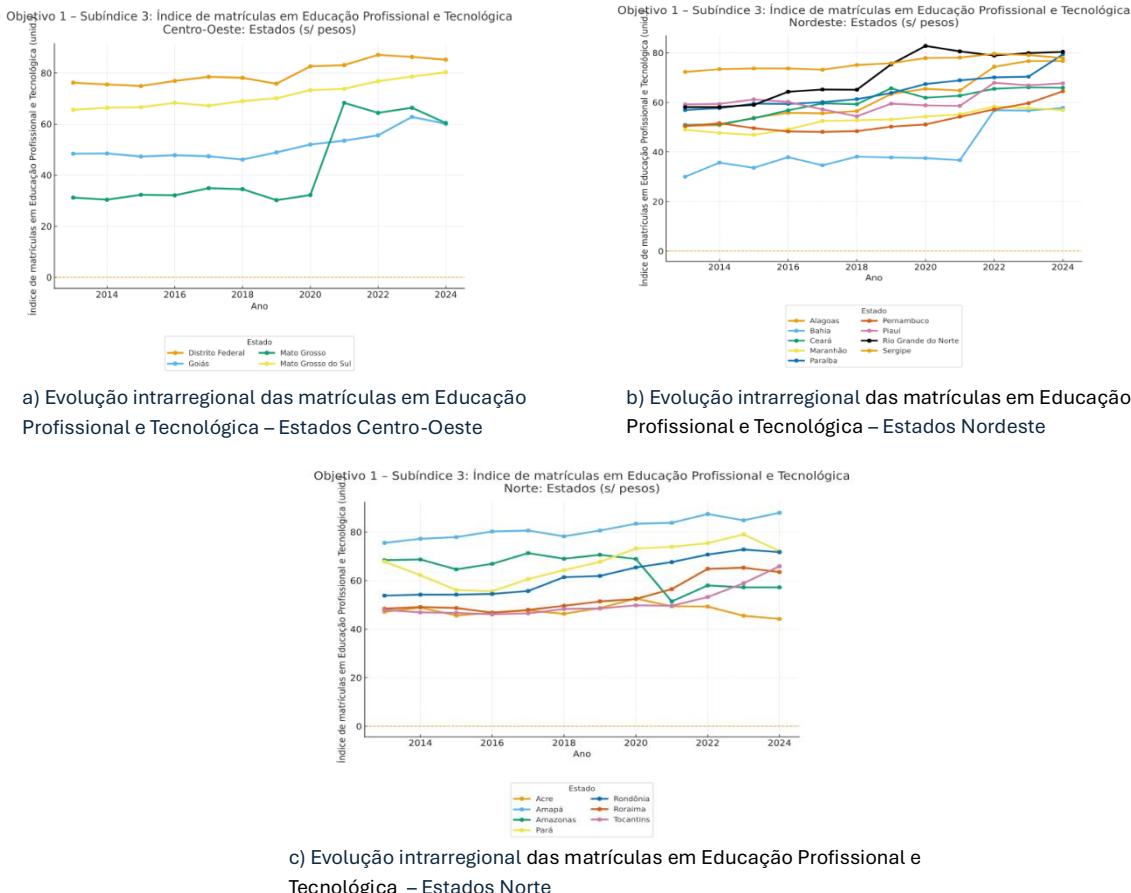
No **Nordeste**, persiste **alta heterogeneidade**, com **Ceará e Pernambuco** liderando o avanço devido à consolidação de centros técnicos e políticas de formação vinculadas à indústria e ao setor de serviços, enquanto **Maranhão, Piauí e Alagoas** mantêm níveis inferiores e dependência de programas federais de interiorização.

Já o **Norte** exibe o padrão mais desigual, com **Pará e Rondônia** apresentando desempenho mais alto, em contraste com os baixos índices de **Roraima, Amapá e Acre**, onde a baixa densidade populacional e a escassez de instituições dificultam a expansão da oferta.

De modo geral, o **indicador** confirma que a expansão da EPT acompanha o grau de estruturação econômica e institucional dos territórios — regiões industrializadas avançam de forma autônoma, enquanto áreas periféricas dependem de programas federais e itinerantes. A convergência recente, embora positiva, ainda é **parcial e frágil**, exigindo políticas integradas de **educação, trabalho e desenvolvimento**.

regional para consolidar a **EPT como vetor de diversificação produtiva e coesão territorial**, em linha com as metas da **PNDR 2025–2027**.

Gráfico 36 – Evolução intrarregional das matrículas em Educação Profissional e Tecnológica: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

A análise integrada dos quatro indicadores do **Eixo Educação e Qualificação Profissional** revela avanços significativos, porém ainda desiguais, tanto no contexto inter quanto intrarregional.

O **acesso a saneamento nas escolas** apresenta melhoria contínua, mas permanece fortemente condicionado à infraestrutura básica e à capacidade de investimento local, mantendo grande disparidade entre **Sul/Sudeste** e **Norte/Nordeste**. O **acesso à internet**, por outro lado, é o caso mais claro de **convergência acelerada**, com quase universalização nas regiões mais desenvolvidas e rápida expansão recente no interior nordestino e amazônico.

Já o **índice de matrículas em Educação Profissional e Tecnológica** demonstra **crescimento expressivo**, mas ainda fortemente vinculado à densidade institucional e produtiva — o que explica a liderança de **Sudeste, Sul e Centro-Oeste**, frente à expansão mais lenta no **Norte e Nordeste interioranos**. Por fim, o **Ideb** sintetiza a qualidade educacional, mostrando **melhoria moderada e**

convergência lenta, limitada pela desigualdade na capacidade de gestão e infraestrutura escolar.

Em conjunto, os indicadores evidenciam que o país avança rumo à coesão territorial na educação, mas a **convergência plena** ainda depende da **coordenação federativa e territorializada das políticas de infraestrutura, conectividade, qualificação e gestão educacional**, pilares centrais da **PNDR 2025–2027**.

6.2.3.2. Convergência entre os produtos/entregas aderentes à PNDR e o Eixo 3

O eixo de Educação e Qualificação Profissional apresentou, no ciclo de 2019 a 2024, um comportamento positivo na maioria dos territórios, com melhora dos indicadores de escolaridade, aprendizagem e inserção em rotas de qualificação técnica.

Esse avanço se sustenta parcialmente nas entregas executadas pelo governo federal no âmbito do PPA 2024–2027, associadas aos planos regionais de desenvolvimento (PRDA, PRDNE e PRDCO), uma vez que, embora não se trate aqui de estabelecer relações causais diretas, é possível identificar coerências significativas entre o conjunto de políticas públicas entregues e a evolução dos resultados intermediários do eixo.

Em 2024, as entregas classificadas no eixo Educação representaram uma fração menor do total monitorado quando comparadas a áreas como infraestrutura ou desenvolvimento social. Contudo, o impacto dessas entregas é amplificado por sua natureza transversal. Programas de ampliação de acesso à internet nas escolas, de melhoria da infraestrutura física e de expansão da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) criam externalidades positivas sobre o desempenho educacional, especialmente quando combinados com políticas de inclusão social e de inovação tecnológica.

Essa complementaridade entre eixos — notadamente entre Educação, Ciência e Tecnologia, e Infraestrutura — explica, em parte, os ganhos observados nas regiões com maior densidade de entregas integradas.

No Nordeste, por exemplo, onde o número absoluto de entregas educacionais foi mais expressivo, observou-se a maior variação positiva dos indicadores do eixo. O avanço do ideb, a ampliação das matrículas em cursos técnicos e a melhora no acesso a equipamentos escolares sugerem que o ambiente de políticas públicas na região favoreceu uma trajetória de convergência interna.

As ações do PPA vinculadas à requalificação de escolas, à formação de professores e à conectividade digital — ainda que originadas de programas de diferentes eixos — reforçam a capacidade do território em transformar insumos em resultados educacionais tangíveis.

Na Amazônia Legal, o quadro é mais heterogêneo: embora o eixo Educação esteja fortemente relacionado às agendas de sustentabilidade e inovação, a dispersão territorial e as limitações logísticas impuseram desafios à execução física das entregas. Nessa região, os resultados intermediários mostram avanços

moderados, mas ainda aquém do potencial, refletindo as dificuldades de articulação entre programas de infraestrutura escolar, transporte e conectividade.

As entregas de Ciência e Tecnologia e de Desenvolvimento Social desempenharam papel compensatório, especialmente em iniciativas voltadas à educação indígena, à inclusão digital e à formação técnica em bioeconomia — áreas em que o efeito das políticas tende a se manifestar de forma gradual.

No Centro-Oeste, as entregas relacionadas ao eixo aparecem em menor volume, muitas vezes diluídas no eixo de Desenvolvimento Social. Ainda assim, a presença de programas federais voltados à qualificação técnica e à integração com cadeias produtivas agroindustriais manteve a trajetória de crescimento dos indicadores educacionais.

A forte ligação entre educação profissional e arranjos produtivos locais — característica da economia regional — indica que as políticas de capacitação têm operado como instrumentos de reforço à competitividade territorial, mesmo em contextos de menor densidade populacional.

De maneira geral, a análise revela que as regiões com maior concentração de entregas educacionais e maior intersetorialidade — isto é, integração entre Educação, Inovação, Infraestrutura e Desenvolvimento Social — são as que exibem melhor desempenho nos resultados intermediários. Essa coerência aponta para a importância de políticas combinadas, nas quais as entregas de infraestrutura e tecnologia funcionam como alavancas para a melhoria da qualidade educacional. Onde tais sinergias são limitadas, como em parte da Amazônia e do Semiárido, persistem defasagens no ritmo de convergência intra e inter-regional.

Os dados de 2024 confirmam, portanto, que a agenda educacional da PNDR está em linha com a estratégia de reduzir desigualdades regionais por meio da ampliação de capacidades humanas e institucionais.

Para os próximos ciclos, recomenda-se aprofundar a territorialização das metas de educação profissional e tecnológica, fortalecer os vínculos entre os programas do PPA e as estratégias regionais e priorizar territórios onde persistem vazios educacionais, de modo que a integração das entregas físicas e de formação contribua para acelerar a convergência regional observada neste primeiro ciclo do PPA 2024–2027.

6.2.3.3. Recomendações para Política e Governança

As implicações do **Eixo Educação e Qualificação Profissional** para a PNDR reforçam que o avanço educacional é condição essencial para a convergência territorial e o desenvolvimento produtivo equilibrado.

Os quatro indicadores analisados — **infraestrutura escolar (educ1)**, **conectividade (educ2)**, **educação profissional e tecnológica (educ3)** e **qualidade do ensino (educ4)** — evidenciam a necessidade de uma abordagem **intersetorial e territorialmente diferenciada**.

Nas regiões **Norte e Nordeste**, o foco deve recair sobre a **universalização dos insumos básicos** (saneamento, energia, conectividade e formação docente),

integrando ações do **MIDR, MEC e MS** no âmbito do **Novo PAC** e dos **Fundos Constitucionais e do FDR**, com prioridade para **Semiárido e Amazônia Legal**. Ao mesmo tempo, nas regiões **Sul, Sudeste e Centro-Oeste**, que já atingiram maior cobertura, o desafio passa a ser a **qualidade do uso pedagógico e técnico da infraestrutura existente**, por meio de formação docente, laboratórios de inovação e integração entre ensino técnico e ensino médio.

Em paralelo, o eixo deve consolidar a **Educação Profissional e Tecnológica (EPT)** como elo entre educação e base produtiva regional, expandindo a presença da Rede Federal e dos sistemas estaduais em territórios de baixa densidade econômica e integrando IFs, SENAI/SENAC e Arranjos Produtivos Locais.

Os **Fundos Constitucionais (FNE/FNO/FCO)** devem ser direcionados a **linhas de crédito específicas para EPT**, enquanto o **Ideb** deve funcionar como **indicador-síntese de efetividade territorial**, orientando metas regionais de desempenho e qualidade.

Recomenda-se ainda a criação de **arranjos intermunicipais de gestão educacional** e o fortalecimento da **coordenação federativa** (MIDR-MEC-FNDE), garantindo que infraestrutura, conectividade e qualificação técnica operem de forma integrada. Em conjunto, essas medidas posicionam o eixo como **pilar estratégico da PNDR 2025–2027**, capaz de alinhar educação, inclusão social e desenvolvimento produtivo em uma mesma agenda de **coesão territorial e redução das desigualdades regionais**.

6.2.4. Eixo 4 – Infraestrutura Econômica e Urbana

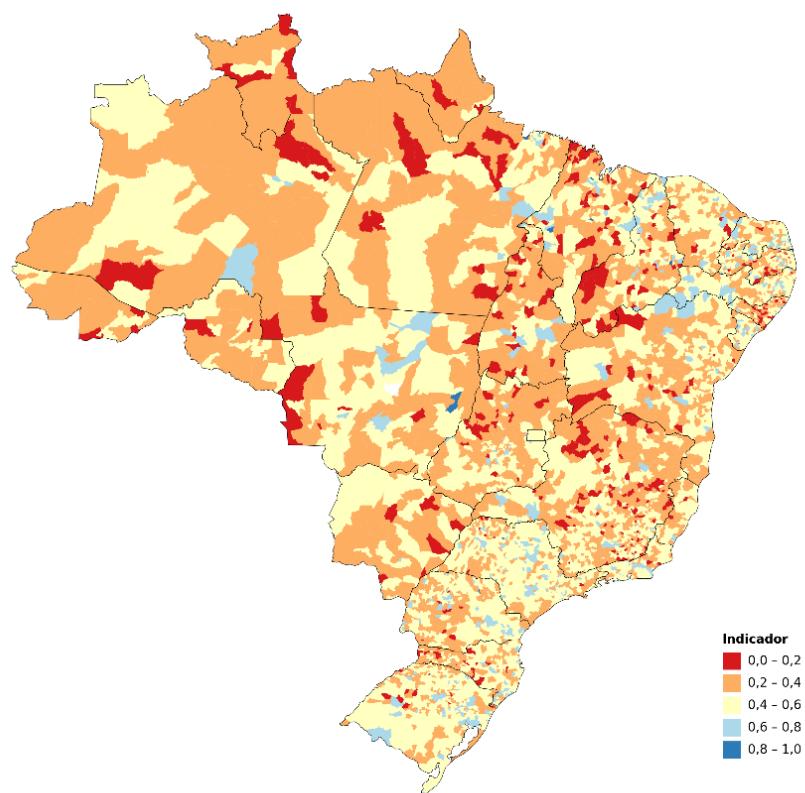
O **Eixo Infraestrutura Econômica e Urbana** representa a camada física do desenvolvimento regional, aquela que sustenta a produtividade econômica, a inclusão social e a sustentabilidade ambiental.

O **Índice Composto de Infraestrutura 2024** (Figura 25) revela um país ainda marcado por fortes assimetrias territoriais, com corredores de alta densidade e vazios estruturais persistentes. As áreas de melhor desempenho — associadas às redes de abastecimento de água, saneamento básico e conectividade digital — acompanham os grandes eixos logísticos e rodoviários: o litoral Sudeste-Sul (BR-101/116), o arco Centro-Sul (Triângulo Mineiro, interior paulista, norte do Paraná) e os vetores de escoamento do agronegócio no Centro-Oeste (GO-DF, sul de MT e MS). Esses territórios combinam urbanização densa, capacidade fiscal e encadeamentos produtivos, resultando em níveis elevados de atendimento urbano e menor incidência de doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado (DRSAI).

Em contraposição, a Amazônia interiorana, o semiárido setentrional e as faixas de transição centro-norte (MG, BA e MA) configuram *clusters* de vulnerabilidade, com redes de água e esgoto incompletas, baixa penetração de internet de alta velocidade e altas taxas de internações por agravos sanitários. Nesses territórios, os custos logísticos, a escala administrativa reduzida e a dispersão populacional ampliam o desafio de universalizar serviços e ampliar a atratividade territorial.

O resultado é um mosaico descontínuo, onde ilhas azuis de alta infraestrutura se alternam com bolsões vermelhos e alaranjados de precariedade, refletindo a sobreposição de desigualdades urbanas, fiscais e tecnológicas.

Figura 25 – PNDR: Índice Composto de Infraestrutura Econômica e Urbana (2024)



Fonte: Elaboração própria.

Do ponto de vista da PNDR, o eixo deve ser tratado como um condicionante transversal da convergência regional: a expansão de infraestrutura de água, saneamento e conectividade reduz custos sociais e melhora a produtividade da força de trabalho; os investimentos habitacionais e de recuperação ambiental elevam a qualidade de vida e fortalecem a coesão territorial.

Assim, o desafio é elevar o piso de infraestrutura nas regiões periféricas, garantindo corredores integrados e redes resilientes que conectem *hinterlands* produtivos a mercados e serviços. A convergência territorial, nesse contexto, dependerá não apenas de volume de investimento, mas da capacidade institucional de operar, manter e integrar redes físicas e digitais, transformando infraestrutura em vetor efetivo de desenvolvimento regional sustentável.

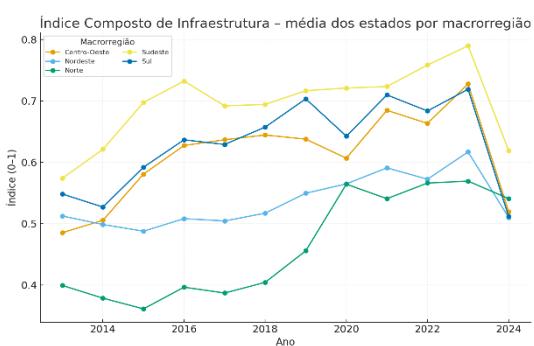
O Eixo de Infraestrutura Econômica e Urbana apresenta um quadro de avanços graduais e diferenciação territorial clara entre as macrorregiões (Gráfico 37).

Em 2024, o **Sudeste e o Sul** continuam na dianteira, com altos níveis de atendimento urbano de água, cobertura de internet e baixa incidência de doenças

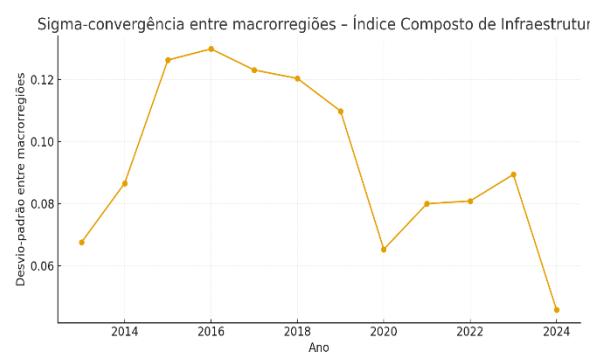
relacionadas ao saneamento ambiental inadequado (DRSAI), refletindo infraestrutura consolidada e gestão fiscal robusta. O **Centro-Oeste** ocupa posição intermediária, com o Distrito Federal próximo ao padrão do Sudeste e os estados agroexportadores ainda marcados por disparidades entre polos urbanos e áreas rurais. O **Nordeste** mantém trajetória ascendente, puxada pela ampliação de cobertura de água e conectividade, embora persistam desafios sanitários em partes do semiárido e do litoral norte. O **Norte**, por sua vez, melhora seu índice, mas segue na retaguarda devido a gargalos logísticos, baixa densidade urbana e insuficiência de redes de saneamento e internet nas áreas interioranas amazônicas.

Gráfico 37 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do Índice Composto de Infraestrutura Econômica e Urbana – 2013-2024

a) Evolução inter-regional



b) Desvio-padrão



Fonte: Elaboração própria.

A análise de **σ -convergência inter-regional** confirma uma **aproximação gradual entre as médias regionais** a partir de 2019/2020, com queda significativa do desvio-padrão até 2024 — sinal de que o “piso” de infraestrutura nacional está subindo.

No entanto, a convergência ainda é frágil: oscilações recentes indicam que **choques assimétricos** (fiscais, climáticos ou relacionados à implantação de redes digitais) podem reabrir desigualdades se faltar continuidade de investimento e coordenação federativa.

Para a **PNDR**, isso implica fortalecer **corredores difusores** (ligando centros médios às hinterlândias), **ações integradas em áreas críticas** (saneamento + conectividade no Norte, semiárido e Centro-Norte) e **gestão orientada a resultados**, monitorando entregas efetivas — como redução de DRSAI e expansão real de serviços — para assegurar que o avanço da infraestrutura se traduza em **convergência territorial sustentável**.

6.2.4.1. Análise dos indicadores

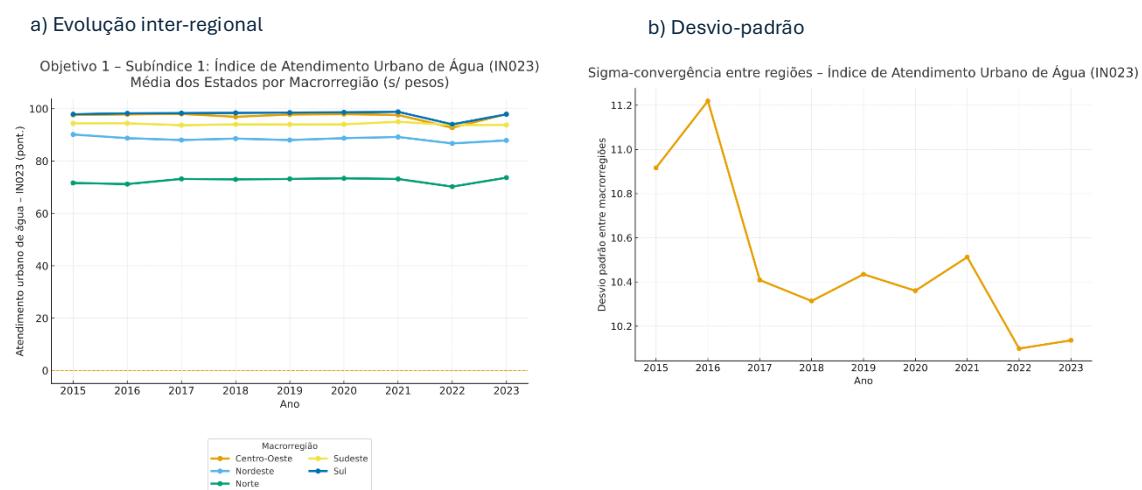
O Eixo Infraestrutura Econômica e Urbana é composto por quatro indicadores, que serão analisados na sequência por macrorregião, e posteriormente uma análise para as unidades da federação vinculadas às regiões de atuação das superintendências regionais.

- **Indicador:** Atendimento Urbano de Água (IN023)

O **Indicador de Atendimento Urbano de Água (IN023)** representa a base física e institucional da infraestrutura social e urbana do país — um parâmetro que mede não apenas a expansão da rede, mas a capacidade do Estado de garantir serviços continuados e equitativos.

O gráfico (Gráfico 38) mostra um quadro nacional de alta cobertura e estabilidade, com pequenas diferenças regionais e sinais de convergência inter-regional a partir de 2016.

Gráfico 38 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do Índice de Atendimento Urbano de Água (IN023) – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

O **Sul** e o **Sudeste** operam em patamares próximos à **universalização** ($\approx 98\text{--}100\%$), administrando agora a qualidade do serviço, a redução de perdas e a reabilitação de redes antigas.

O **Centro-Oeste** mantém índices quase equivalentes, porém com flutuações associadas ao crescimento rápido de cidades médias e à necessidade constante de ampliação das adutoras e reservatórios.

O **Nordeste** mostra avanços consistentes — impulsionados por investimentos em capitais, polos turísticos e programas de adução regional — mas ainda enfrenta

vulnerabilidades no semiárido, onde intermitência hídrica e restrições fiscais impactam a continuidade operacional.

Já o **Norte** apresenta a menor cobertura e a maior dispersão, reflexo de desafios logísticos, baixa densidade urbana e altos custos de implantação.

A **curva de σ -convergência** confirma uma **aproximação lenta, mas persistente entre as macrorregiões**, com o desvio-padrão caindo de 11,2 p.p. em 2016 para cerca de 10,2 p.p. em 2023. O ritmo é gradual, e a distância entre o Norte e as demais regiões impede uma compressão mais rápida.

Em termos de **PNDR**, o indicador evidencia que a universalização da água é quase um fato urbano consolidado no Centro-Sul, mas ainda um **desafio territorial no Norte e semiárido nordestino**, onde a escala e a dispersão elevam o custo unitário. Para converter a tendência de convergência em resultado estrutural, a política deve **diferenciar instrumentos conforme o território**: adução e ligações domiciliares assistidas nas áreas de baixa densidade; sincronização entre crescimento urbano e expansão hídrica em cidades médias; e regulação forte nas metrópoles, cobrindo metas de continuidade e perdas reais. Sem uma **estratégia de engenharia adaptada e governança contratual robusta**, a convergência seguirá sendo um movimento lento — e não uma transformação efetiva da infraestrutura hídrica brasileira.

Em síntese, o gráfico mostra estabilidade no topo (Sul/Sudeste), avanço com respirações no Centro-Oeste, mosaico robusto no Nordeste e uma rampa longa no Norte. A PNDR ganha quando lê isso como mapa de execução: onde manter, onde acelerar, onde redesenhar o arranjo para tornar possível o que é caro. Convergimos, mas só chegaremos juntos se o esforço maior for exatamente onde o custo unitário é mais alto.

A leitura **intrarregional do Índice** (Gráfico 39) mostra um quadro de **alta cobertura e diferentes estágios de consolidação da universalização**.

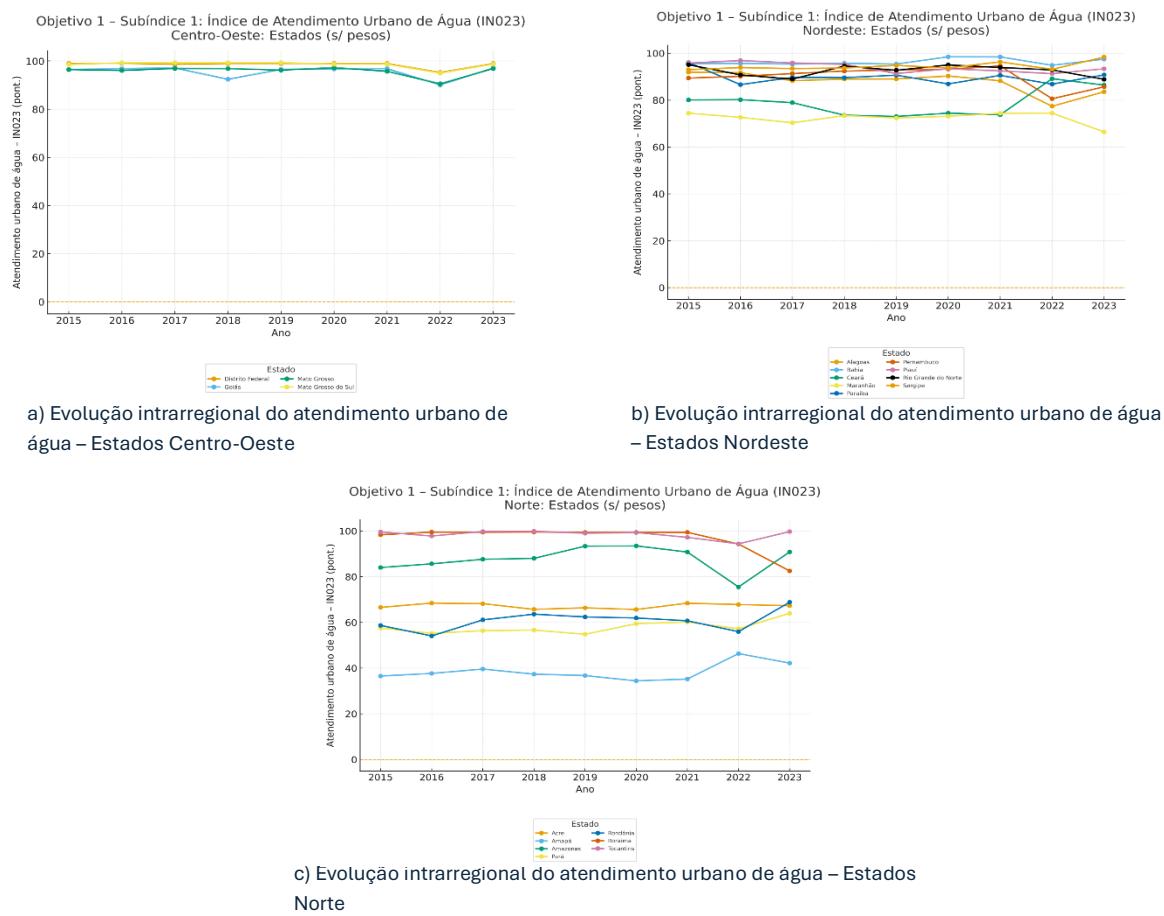
No **Centro-Oeste**, há **convergência consolidada no topo**, com Distrito Federal, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso operando de forma estável entre 97–99 pontos e Goiás apresentando apenas pequenas oscilações transitórias. O **leque interno é estreito (\approx 4–6 p.p.)**, e as variações observadas estão mais ligadas a ajustes operacionais (obras de setorização e redução de perdas) do que a falhas estruturais — evidência clara de **β -convergência com σ intra baixo**, ou seja, o equilíbrio entre estados é rápido e sustentado.

Já o **Nordeste** apresenta uma estrutura de “dois andares”: Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte consolidam a faixa alta (90–97), enquanto Bahia e Piauí mantêm o piso regional, com oscilações que, após 2021, **reabrem parcialmente o desvio interno**. A região ainda exibe **movimento de aproximação nos subgrupos**, embora o hiato entre extremos persista, refletindo diferenças de regulação, estabilidade financeira e vulnerabilidade climática.

No **Norte**, o cenário é de **alta dispersão estrutural**: Rondônia e Roraima estão próximos da universalização, mas Acre, Amapá, Pará e Tocantins permanecem no intervalo de 60–70 pontos, avançando lentamente. As oscilações do Amazonas e

os custos logísticos e hídricos da região mantêm o **σ intra elevado**, com progressos interrompidos por choques operacionais e climáticos.

Gráfico 39 – Evolução intrarregional do Índice de Atendimento Urbano de Água (IN023): regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

Em síntese, o indicador revela três estágios distintos — **convergência consolidada (Centro-Oeste)**, **convergência parcial (Nordeste)** e **convergência frágil (Norte)** —, destacando a necessidade de políticas territoriais diferenciadas: manutenção e eficiência no primeiro grupo, estabilidade regulatória e expansão de redes no segundo, e **engenharia adaptada e cooperação interfederativa** no terceiro, para superar as barreiras de escala e dispersão.

Observa-se que o processo encontra-se consolidado no Centro-Oeste: variações pequenas e convergência no topo. No Nordeste, o painel mostra convergência condicional — estados médios sobem e encostam no bloco alto —, mas o descolamento recente de Bahia e a permanência do Piauí no piso elevam a variância nos últimos anos. No Norte, a combinação de alguns casos de excelência com um conjunto persistente de baixos resultados sustenta dispersão alta; há progresso no piso, porém a reconvergência é interrompida por choques operacionais.

Em termos de implicação para políticas, o caminho para acelerar a convergência intra-regional difere por bloco: no Centro-Oeste, é manter perdas baixas e reabilitação de redes; no Nordeste, consolidar o andar do meio (MA, AL, SE) e atacar os determinantes dos recuos (BA, PI) com adução/produção e governança contratual robusta; no Norte, a convergência depende de projetos estruturantes (aduções longas, reservação, operação assistida) e de contratos que internalizem o maior CAPEX/OPEX de contextos dispersos.

- **Indicador:** Percentual de Acessos de Internet de Alta Velocidade no Município

O **indicador** sintetiza um fenômeno crucial da década recente: a difusão territorial da conectividade como infraestrutura essencial ao desenvolvimento produtivo, social e institucional.

Entre 2013 e 2017, o país vivia o estágio de **arranque tecnológico**, com baixa penetração de fibra óptica e forte dependência de enlaces de cobre ou rádio, limitando velocidades e ampliando as disparidades regionais. Nesse período, **Sudeste e Sul** se destacam pela maior densidade urbana, competição entre operadoras e existência prévia de *backbones* robustos, enquanto **Nordeste e Norte** enfrentavam barreiras logísticas e custos de transporte de dados, refletindo em médias muito inferiores e alta dispersão intra e inter-regional.

A partir de **2018**, inicia-se a fase de **aceleração da difusão tecnológica**, impulsionada por três fatores: a substituição massiva das redes legadas por fibra (FTTH/FTTC), o barateamento dos equipamentos de acesso e, em 2020–2021, o choque de demanda provocado pela pandemia, que forçou a digitalização de serviços públicos, ensino e trabalho remoto.

Nesse contexto, o **Nordeste** apresentou o *catching-up* mais expressivo (Gráfico 40), reduzindo rapidamente o hiato com o Sul e o Sudeste graças à combinação de políticas de universalização, regulação pró-competitiva (compartilhamento de postes e redes neutras) e à forte atuação de **provedores regionais (ISPs)**, que ocuparam o espaço da última milha e levaram fibra até cidades pequenas e médias.

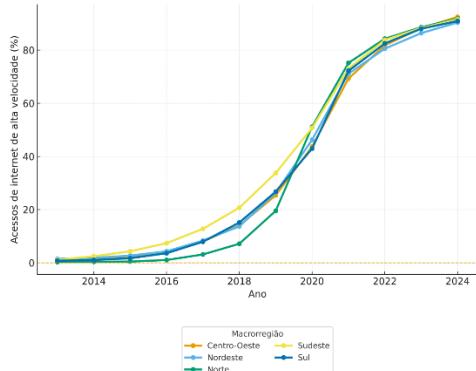
O **Norte**, por sua vez, teve ganhos significativos após 2019, quando a integração a cabos submarinos (Belém–Macapá–Manaus–Boa Vista) e redes intermunicipais de energia e transporte permitiram a interiorização da internet de alta velocidade. Ainda assim, persistem **vazios estruturais** em municípios isolados, ribeirinhos e com baixa escala comercial, onde a conectividade depende de soluções híbridas (fibra + rádio + satélite).

Em 2022–2024, o indicador entra na **fase de maturação**, com todas as macrorregiões superando a marca dos 80% de acessos de alta velocidade e diferenças residuais mais associadas à geografia e densidade do que à condição regional.

Gráfico 40 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do percentual municipal de acessos de internet de alta velocidade – 2013-2024

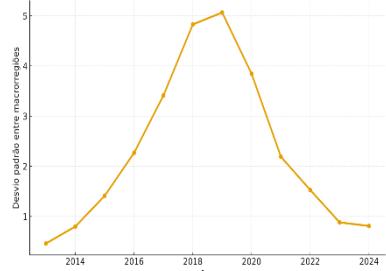
a) Evolução inter-regional

Objetivo 1 – Subíndice 2: Percentual de Acessos de Internet de Alta Velocidade no Município
Média dos Estados por Macrorregião (s/ pesos)



b) Desvio-padrão

Sigma-convergência entre regiões - Percentual de Acessos de Internet de Alta Velocidade no Município



Fonte: Elaboração própria.

A curva de **σ -convergência** confirma essa leitura: o desvio-padrão entre regiões sobe até 2018 — quando o progresso se concentra nas áreas mais avançadas — e cai consistentemente a partir de 2020, atingindo o menor valor histórico em 2024. Isso caracteriza **σ -convergência robusta e nivelamento por cima**, indicando que o ciclo tecnológico e as políticas associadas (FUST, crédito, PPPs, redes neutras) funcionaram de forma territorialmente difusora, e não concentradora.

Para a **PNDR**, o resultado tem alto valor estratégico: mostra que a **infraestrutura digital se tornou vetor efetivo de integração territorial**, reduzindo o isolamento de municípios e ampliando o acesso a serviços e mercados. A prioridade, agora, é garantir **qualidade e continuidade**, evitando que a cobertura formal esconda gargalos de latência, congestionamento e acessibilidade.

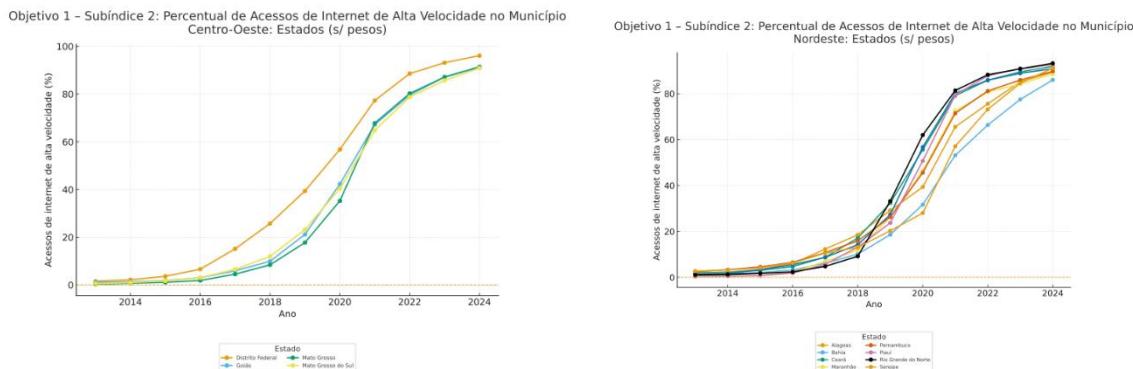
As diretrizes operacionais devem incluir: (i) reforço do *backhaul* público e neutro nas áreas onde o mercado não chega (Norte interior, semiárido e fronteiras agrícolas); (ii) financiamento direcionado a ISPs locais, condicionado à expansão rural e tarifação social; (iii) integração entre conectividade e políticas de educação, saúde e inovação; e (iv) governança compartilhada entre MDR, MCOM e Anatel para monitorar **σ e β -convergência digital**, garantindo que o avanço observado se traduza em **equidade territorial sustentável**.

A análise **intrarregional do Percentual de Acessos de Internet de Alta Velocidade** (Gráfico 41) mostra que todas as macrorregiões seguiram a trajetória típica de difusão tecnológica, mas com intensidades e tempos distintos.

No **Centro-Oeste**, o avanço foi praticamente sincronizado: o Distrito Federal e Mato Grosso do Sul lideraram a adoção pela maior densidade urbana e competição entre provedores, enquanto Goiás e Mato Grosso acompanharam logo em seguida, impulsionados por corredores logísticos e redes locais de ISPs. O resultado é uma **convergência consolidada**: a dispersão que se abriu no início do salto (2019–2021) fecha rapidamente até 2024, com todos os estados acima de 85%, indicando

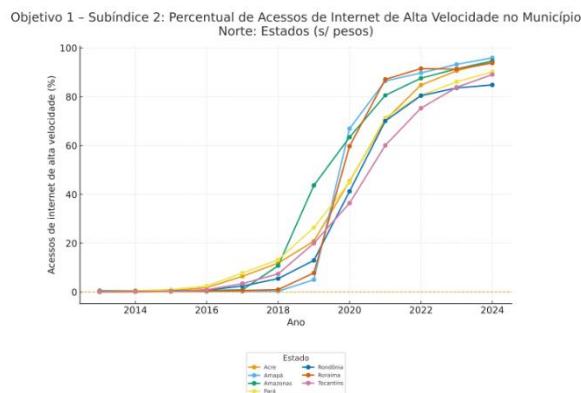
maturidade da rede e foco atual na expansão da última milha e de equipamentos públicos.

Gráfico 41 – Evolução intrarregional do percentual municipal de acessos de internet de alta velocidade: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



a) Evolução intrarregional do percentual de acessos de internet de alta velocidade – Estados Centro-Oeste

b) Evolução intrarregional do percentual de acessos de internet de alta velocidade – Estados Nordeste



c) Evolução intrarregional do percentual de acessos de internet de alta velocidade – Estados Norte

Fonte: Elaboração própria.

No **Nordeste**, a curva é mais dinâmica: o bloco de líderes (Ceará, Rio Grande do Norte e Pernambuco) puxa o ritmo, mas os demais estados rapidamente convergem após 2020, refletindo a interiorização de redes neutras e a atuação capilar de ISPs. A dispersão aumenta temporariamente durante a expansão, mas se reduz fortemente após 2022, com todos os estados no patamar de 80–90%.

Já o **Norte** apresenta a **trajetória mais heterogênea**: Tocantins e Rondônia avançam cedo, seguidos por Pará e Amazonas, que ampliam cobertura em ondas, enquanto Acre, Amapá e Roraima aceleram tarde, mas alcançam o bloco ao final da série.

Essa evolução gera **convergência tardia**, após forte dispersão intermediária (2020–2021), marcada por desafios de logística, isolamento e custo unitário elevado.

Em síntese, o indicador evidencia **β -convergência plena e σ -convergência parcial**: as regiões avançaram em bloco, mas o ritmo interno refletiu a infraestrutura prévia, a densidade urbana e a capacidade regulatória de cada estado — elementos centrais para o direcionamento territorial da PNDR em conectividade digital.

A difusão da internet de alta velocidade alcançou, em 2023–2024, um **patamar de convergência elevado**, com todas as macrorregiões próximas da universalização e **baixa dispersão intrarregional**, restando apenas pequenas caudas no Norte. O pico das desigualdades ocorreu no auge da expansão (2019–2021), quando os estados mais avançados dispararam antes que os demais concluíssem seus ciclos de implantação, mas o hiato se fechou rapidamente.

O **desafio atual migra do backbone para a última milha e para a qualidade do serviço**, concentrando-se em periferias urbanas, distritos rurais e áreas ribeirinhas e indígenas, onde persistem barreiras físicas e econômicas.

Para a **PNDR**, a prioridade é territorializar a política digital: usar **equipamentos públicos (escolas, UBSs)** como âncoras de rede em municípios menores; fomentar **parcerias com ISPs regionais e redes neutras** para levar fibra onde a escala privada é limitada e **monitorar qualidade e disponibilidade**, assegurando que o acesso se traduza em efetivo uso de serviços digitais essenciais.

Em síntese, o país viveu uma “corrida da fibra” que **nivelou por cima a conectividade**, e a agenda 2025–2027 deve consolidar essa convergência, fechar lacunas urbanas e rurais e reforçar a **resiliência da infraestrutura digital** frente a choques climáticos e logística.

- **Indicador:** Internações por Doenças relacionadas ao Saneamento Ambiental (DRSAI)

O indicador de **Internações por Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI)** revela, ao longo da última década, uma dinâmica de avanços estruturais interrompidos por choques recentes, refletindo tanto a evolução desigual da infraestrutura urbana quanto a exposição crescente a eventos climáticos extremos.

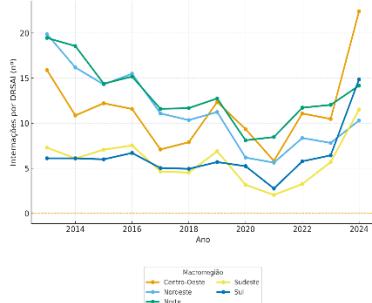
Entre **2013 e 2019** (Gráfico 42), observa-se uma **queda generalizada das internações em todas as macrorregiões**, associada à ampliação do acesso à água tratada, à coleta de esgoto e à consolidação da atenção primária à saúde — componentes centrais das políticas de infraestrutura e proteção social da PNDR.

O **Sudeste** parte de patamar já baixo e continua reduzindo os registros; o **Nordeste** apresenta a queda mais expressiva, evidenciando efeitos de obras de adução e esgotamento; o **Sul** mantém declínio moderado, e o **Norte** melhora mais lentamente, limitando a convergência plena. Em **2020**, há um piso atípico — consequência da pandemia de COVID-19, que reduziu as internações não emergenciais e gerou subnotificação — seguido de **reacomodação entre 2021 e 2022**, quando a demanda reprimida retorna aos serviços de saúde.

Gráfico 42 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do número de internações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental – 2013-2024

a) Evolução inter-regional

Objetivo 1 – Subíndice 3: Número de Internações Hospitalares por Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental
Média dos Estados por Macrorregião (s/ pesos)



b) Desvio-padrão

Sigma-convergência entre regiões - Número de Internações Hospitalares por Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental



Fonte: Elaboração própria.

O ponto de inflexão ocorre em **2024**, com **ruptura da tendência de convergência inter-regional**: o desvio-padrão (σ) volta a subir, e o indicador cresce em quase todas as regiões, com **pico no Centro-Oeste**, avanços relevantes no **Norte e Sudeste**, e aumento mais contido no **Nordeste**.

As causas prováveis incluem **choques climáticos severos (enchentes e estiagens)** que afetaram a qualidade da água e a drenagem urbana, **expansão periférica desordenada** com redes de esgoto atrasadas e **melhorias recentes na vigilância epidemiológica**, que podem ter ampliado o registro de casos.

Em termos espaciais, o comportamento do **Centro-Oeste** sugere pressão de urbanização rápida e drenagem insuficiente; o **Norte** reflete vulnerabilidade estrutural de municípios ribeirinhos e baixa cobertura de esgotamento; enquanto o **Nordeste** mantém trajetória benigna, sustentada por investimentos contínuos e atenção básica forte.

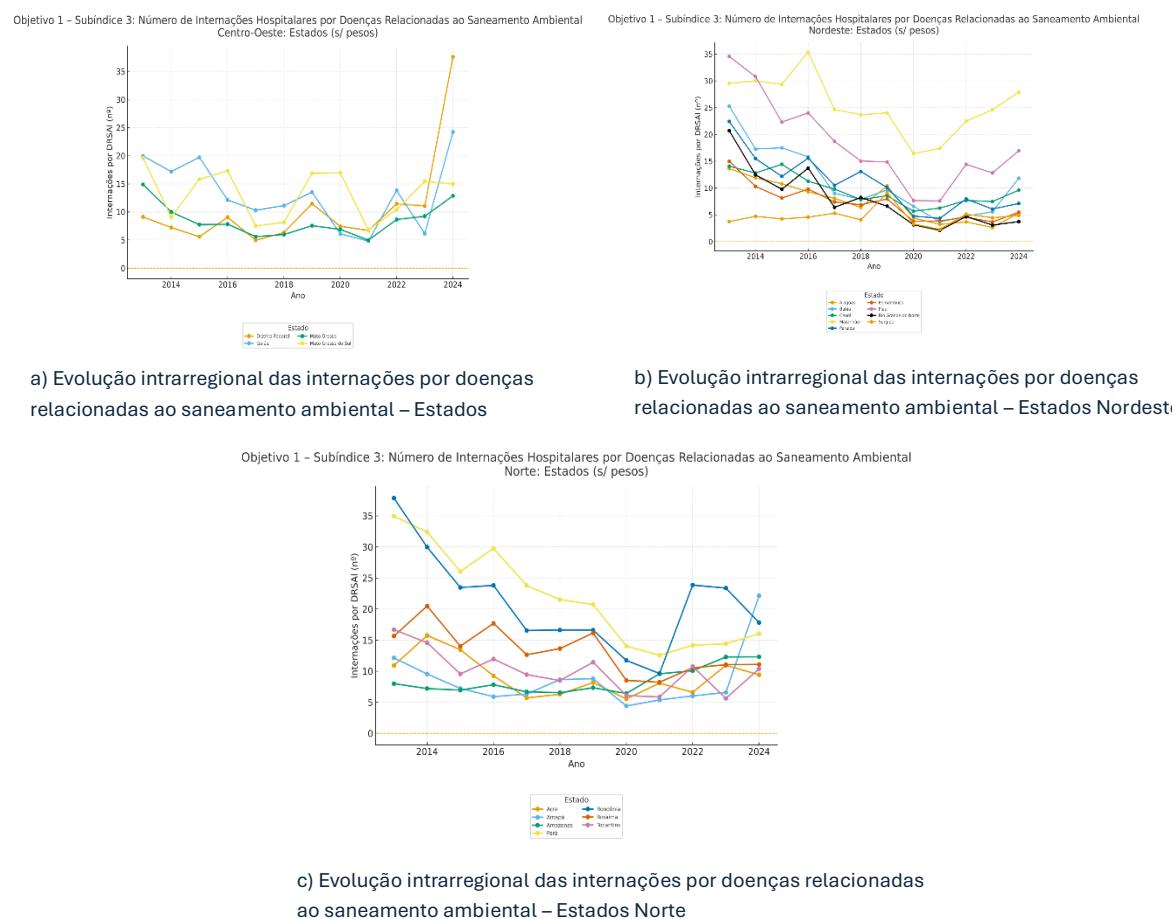
Para a **PNDR**, a mensagem é dupla: houve **convergência significativa até 2020**, mas o ciclo recente mostra que **ganhos em saneamento e saúde ambiental são reversíveis** quando a infraestrutura física e institucional é frágil diante de extremos climáticos e expansão urbana descontrolada. A prioridade deve ser integrar políticas de **saneamento, drenagem e vigilância ambiental**, com foco territorial em **bacias críticas, municípios ribeirinhos e periferias urbanas**. Além disso, recomenda-se reforçar o **monitoramento regionalizado** (por UF e município) e vincular a execução do **Novo Marco do Saneamento** a metas de redução de DRSAI, garantindo que os investimentos se traduzam em **melhorias duradouras na saúde e na qualidade de vida**.

Em resumo: houve melhora ampla e convergência ao longo da década, um piso em 2020 e, mais recentemente, sinais de retrocesso localizado (sobretudo no Centro-Oeste e Norte) que ampliaram as diferenças regionais.

A ação da PNDR deve ser rápida e focalizada para reverter o pico de 2024: saneamento básico + vigilância + atenção primária, com prioridade para corredores hidrográficos críticos e periferias urbanas vulneráveis.

As curvas estaduais de **internações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado (DRSAI)** – Gráfico 43 – evidenciam um processo de melhora geral ao longo da década, porém com **rupturas recentes e heterogeneidade intra-regional crescente**.

Gráfico 43 – Evolução intrarregional do número de internações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

No **Centro-Oeste**, os estados mantiveram trajetória de queda e alinhamento até 2023, reflexo de bons níveis de cobertura de água e esgoto, mas **2024 rompe o padrão com um salto abrupto no Distrito Federal**, que eleva drasticamente a média regional. O comportamento isolado sugere **causas localizadas** — chuvas intensas, falhas na drenagem do Entorno, adensamento periférico sem infraestrutura adequada e reclassificação hospitalar pós-pandemia —, indicando necessidade de **intervenção focalizada em drenagem urbana, vigilância da qualidade da água e revisão de dados do SIH-SUS**.

No **Nordeste**, o quadro é de sucesso relativo: de 2013 a 2019 houve forte convergência, impulsionada pela ampliação de sistemas de saneamento e pela

atenção básica. Apesar de 2021, contudo, a dispersão intra volta a crescer: Bahia e Pernambuco registram aumentos recentes, enquanto Ceará e Paraíba permanecem como “âncoras” de estabilidade.

Essa reabertura do leque decorre da **pressão metropolitana e de eventos hidrológicos extremos**, sobretudo nas RMs de Salvador e Recife, sugerindo a importância de ações preventivas de drenagem e esgotamento em áreas periurbanas.

Já o **Norte** mostra o padrão mais vulnerável: queda coordenada até 2020, seguida de **oscilações não sincronizadas** entre estados — picos em Rondônia (2022) e Pará (2023–2024), estabilidade no Amazonas e volatilidade em Amapá e Roraima. Essas flutuações refletem **fragilidade estrutural e choques climáticos assimétricos**, que comprometem a operação de captação e esgoto e revelam a dependência de redes urbanas frágeis e infraestrutura hospitalar limitada.

Em síntese, o eixo revela uma **convergência sólida até 2020**, interrompida por **divergências conjunturais associadas ao clima e à urbanização acelerada**, especialmente em polos regionais.

Para a **PNDR**, a resposta deve combinar **investimentos estruturantes e vigilância territorializada**: no Centro-Oeste, planos integrados de drenagem e esgoto em áreas críticas; no Nordeste, **defesa dos ganhos alcançados com manutenção e expansão da infraestrutura metropolitana**; e no Norte, **ações multiescalares adaptativas** — pequenas obras descentralizadas, reforço de vigilância hídrica (Vigiagua), saneamento ribeirinho e integração com políticas de adaptação climática. Dessa forma, o indicador pode voltar a convergir de forma sustentável, reduzindo desigualdades e fortalecendo a resiliência sanitária regional.

- **Indicador:** Despesas em habitação e recuperação de áreas degradadas per capita

O indicador **Despesas em habitação e recuperação de áreas degradadas per capita** reúne gastos públicos correntes e de capital voltados para: (i) provisão, urbanização e regularização fundiária de moradias; (ii) requalificação de assentamentos precários; e (iii) obras de contenção, drenagem e recuperação ambiental (encostas, margens de rios, áreas pós-desastre). Na lógica da PNDR, o indicador funciona como proxy de esforço territorial do Estado para reduzir déficits habitacionais/infraestruturais e mitigar riscos climáticos. Quanto maior o valor per capita, melhor (mais investimento e serviços por habitante).

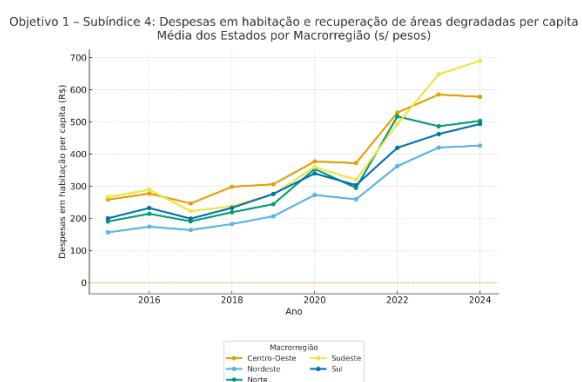
O que importa, porém, não é só o nível, mas quem consegue gastar, onde e com que estabilidade — por isso olhamos também a σ-convergência inter-regional (desvio-padrão entre macrorregiões): σ menor corresponde a sistemas regionais mais próximos; σ maior indica maior divergência.

Os valores deste indicador revelam um ciclo de forte expansão entre 2021 e 2024 (Gráfico 44), mas com **perda de convergência regional**. Entre 2015 e 2020, o comportamento era relativamente homogêneo — todas as macrorregiões evoluíram em ritmos próximos, com o desvio-padrão (σ) estabilizado em torno de 35–45. A

partir de 2021, entretanto, o salto dos investimentos — associado à reativação de programas habitacionais, reconstruções pós-desastres e retomada de obras urbanas — evidenciou as desigualdades de capacidade fiscal e institucional: o **Sudeste** disparou (R\$ 650–690 per capita em 2024), alavancado por sua estrutura técnica e concentração de grandes projetos urbanos; o **Centro-Oeste** manteve patamar elevado (R\$ 570–600 per capita), refletindo o dinamismo das cidades médias e o investimento em drenagem; o **Sul** cresceu de forma contínua, mas sem picos, sugerindo boa governança municipal, enquanto o **Norte** ainda opera em níveis inferiores (R\$ 420–500 per capita), limitado por gargalos logísticos, técnicos e de cofinanciamento.

Gráfico 44 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional das despesas per capita em habitação e recuperação de áreas degradadas – 2013-2024

a) Evolução inter-regional



b) Desvio-padrão



Fonte: Elaboração própria.

O aumento do σ , que supera 90 em 2023–2024, indica **divergência estrutural** no momento de maior expansão dos gastos — uma evidência de que a política nacional precisa equilibrar **ritmo de execução e equidade territorial**.

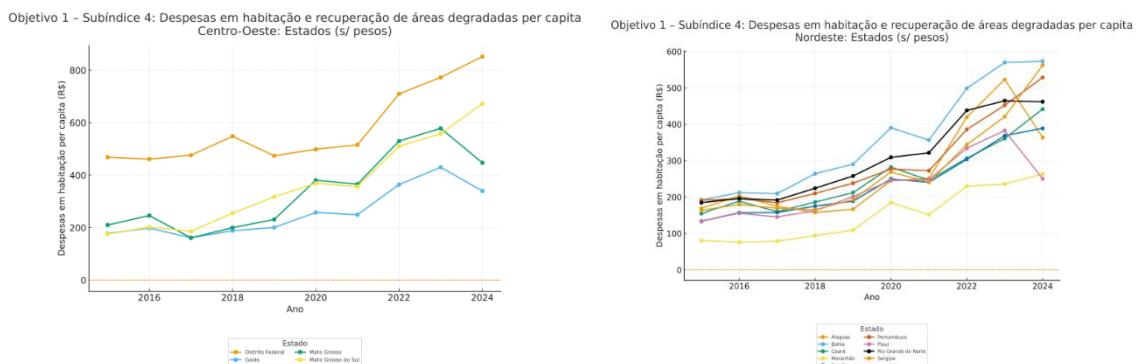
Para a **PNDR**, isso significa priorizar **mecanismos de equalização per capita** nas transferências de habitação e urbanização resiliente, ponderando custos logísticos e vulnerabilidade climática; **fortalecer a assistência técnica federal e consorcial**, especialmente para elaboração de projetos de drenagem, contenção e reassentamento; e **instituir linhas de resposta rápida climática**, que financiem reconstrução e prevenção de forma tempestiva e previsível. A convergência de longo prazo dependerá de associar o volume de gasto a **capacidade operacional local e resultados verificáveis** — unidades habitacionais entregues, hectares recuperados e famílias reassentadas —, assegurando que a ampliação dos investimentos se traduza em **melhorias efetivas e territorialmente equilibradas**.

De forma geral, o país está gastando mais em habitação e recuperação de áreas degradadas — boa notícia. Mas, no momento de expansão, abriu-se um hiato regional. Se a PNDR quer reduzir desigualdades territoriais, precisa amortecer a divergência com cofinanciamento mais equitativo, engenharia pública disponível

aos municípios e priorização das áreas de alto risco socioambiental onde a capacidade local é menor.

A análise intrarregional das **despesas em habitação e recuperação de áreas degradadas per capita (2015–2024)** – Gráfico 45 – evidencia um quadro de avanços expressivos, porém com **divergências crescentes dentro das regiões**, sobretudo a partir de 2022.

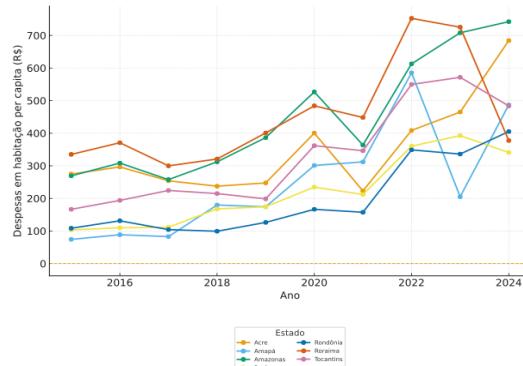
Gráfico 45 – Evolução intrarregional das despesas per capita em habitação e recuperação de áreas degradadas: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



a) Evolução intrarregional das despesas per capita em habitação e recuperação de áreas degradadas – Estados Centro-Oeste

b) Evolução intrarregional das despesas per capita em habitação e recuperação de áreas degradadas – Estados Nordeste

Objetivo 1 – Subíndice 4: Despesas em habitação e recuperação de áreas degradadas per capita Norte: Estados (s/ pesos)



c) Evolução intrarregional das despesas per capita em habitação e recuperação de áreas degradadas – Estados Norte

Fonte: Elaboração própria.

No **Centro-Oeste**, observa-se uma trajetória de expansão sustentada até 2020 e uma inflexão clara no triênio final, quando o **Distrito Federal** assume forte liderança (acima de R\$ 800/hab.), distanciando-se de **Goiás** e **Mato Grosso** — que seguem em ritmo consistente, mas em patamares intermediários — e de **Mato Grosso do Sul**, que se mantém mais baixo e volátil. O resultado é um **leque ampliado no topo e na base**, após um período de convergência intermediária.

No **Nordeste**, o ciclo é mais homogêneo até 2021, quando quase todos os estados crescem juntos; a partir de 2022, forma-se uma hierarquia estável: **Ceará e Pernambuco** consolidam a dianteira com gasto regular e programas estruturados, enquanto **Bahia, Maranhão, Paraíba e Rio Grande do Norte** compõem um bloco intermediário em ascensão e **Alagoas, Sergipe e Piauí** oscilam em função de restrições fiscais e capacidade técnica. Há, portanto, **convergência até o meio da década e dispersão leve no fim**, com a criação de “clubes de investimento” regionais.

Já o **Norte** é o caso mais heterogêneo: **Amazonas e Rondônia** avançam rapidamente e atingem os maiores níveis (R\$ 650-700/hab.), **Pará e Acre** estabilizam-se em patamar médio, e **Amapá, Tocantins e Roraima** permanecem mais erráticos, refletindo dependência de transferências e obras episódicas. O conjunto mostra que a região cresce, mas **sem uniformidade — um padrão de “divergência em alta”**.

Em termos de PNDR, a lição é clara: **a capacidade de execução e o estoque de projetos definem o ritmo de gasto**. Consolidar convergência exigirá reforço técnico e financeiro nos estados de menor tração e mecanismos que transformem a expansão recente em política contínua, com estabilidade e previsibilidade de investimento.

6.2.4.2. Convergência entre os produtos/entregas aderentes à PNDR e o Eixo 4

O eixo de Infraestrutura Econômica e Urbana concentrou parte relevante das entregas do PPA monitoradas em 2024 — notadamente obras e serviços de saneamento básico, abastecimento de água, mobilidade urbana, habitação, iluminação pública eficiente, recuperação de vias e infraestrutura logística (portos, aeroportos e rodovias em trechos estratégicos).

A natureza dessas entregas, com alto peso de investimentos do PAC e forte dependência de projetos executivos, licenciamentos e contrapartidas, ajuda a entender por que os **resultados intermediários** do eixo avançam de maneira mais **lenta e heterogênea** no território quando comparados a eixos de implantação mais ágil (como educação ou desenvolvimento social).

Em termos de coerência entre políticas entregues e resultados observados, destacam-se três dinâmicas:

- (1) **Saneamento e qualidade urbana:** A expansão de sistemas de esgotamento sanitário, água tratada e manejo de resíduos sólidos se relaciona a melhorias graduais em indicadores de qualidade ambiental urbana e saúde pública (ex.: redução de internações por causas evitáveis, melhora de indicadores de balneabilidade e de “cidade viva”).

Em 2024, muitos empreendimentos avançaram em etapas de **projeto e contratação**, com execução física ainda em rampa; onde houve conclusão de obras ou entrada em operação, observa-se tendência de estabilização/melhoria dos resultados intermediários.

O caráter **longo-ciclo** do saneamento explica diferenças regionais: capitais e regiões metropolitanas com maior capacidade de engenharia e operação

converteram mais rapidamente entregas em resultados; municípios médios e pequenos ainda dependem de apoio técnico para viabilizar fases críticas.

(2) **Mobilidade, logística e integração produtiva:** intervenções em corredores rodoviários, acessos logísticos e aeroportos regionais se conectam a resultados intermediários de **redução de tempo de deslocamento**, maior **fluidez de escoamento** e **atração de investimentos** em polos produtivos. Em 2024, as entregas mais maduras ocorreram em trechos com projeto executivo prévio e licenciamento resolvido, sobretudo em áreas já inseridas em cadeias agroindustriais e de mineração.

Nessas regiões, os resultados intermediários mostram melhora mais visível, ainda que parcial, reforçando a leitura de que a infraestrutura logística atua como **alavanca** para a competitividade regional quando combinada a políticas de desenvolvimento produtivo e de qualificação de mão de obra.

(3) **Infraestrutura urbana social e eficiência energética:** requalificação de vias urbanas, iluminação pública eficiente e urbanização de assentamentos se articulam a indicadores de **uso do espaço urbano, segurança, acessibilidade e bem-estar**.

Entregas de menor porte e ciclo curto — como LED em iluminação e pequenas requalificações — foram mais rapidamente percebidas nos resultados intermediários, enquanto urbanizações complexas mantêm defasagens entre o investimento e o indicador agregado.

A intersetorialidade com habitação, assistência social e segurança cidadã foi determinante para sustentar ganhos locais onde a densidade de entregas foi maior.

A leitura regional reforça essas dinâmicas. **No Nordeste**, a carteira volumosa de saneamento e urbanização avançou no planejamento e contratação, mas a conversão em resultados ainda é desigual entre capitais/intérios; onde obras concluíram ou entraram em operação, os indicadores urbanos melhoraram, especialmente em abastecimento de água e tratamento de esgoto. **Na Amazônia Legal**, a logística de acesso, o licenciamento ambiental e a dispersão territorial alongam cronogramas; resultados intermediários positivos aparecem de modo pontual, associados a trechos estratégicos e a soluções urbanas de menor ciclo (iluminação, requalificação viária). **No Centro-Oeste**, os investimentos logísticos dialogam diretamente com cadeias agroexportadoras; melhorias em tempos de escoamento e segurança viária emergem primeiro em eixos já consolidados, enquanto áreas periféricas dependem de projetos executivos e solução de gargalos fundiários para entrar na fase de obras.

Do ponto de vista de **gestão e governança**, o desempenho de 2024 sugere que a **qualidade do pipeline** (projeto, licença, captação de contrapartida e modelagem de operação) é o principal determinante do ritmo de transformação de entregas em resultados.

Dois fatores têm se mostrado críticos: (i) a **dependência de convênios** em parte significativa das ações urbanas, que eleva riscos de paralisação e aumenta o estoque de restos a pagar; e (ii) a **capacidade técnico-operacional** dos executores

locais para cumprir marcos de engenharia e de prestação de contas. Onde houve apoio técnico e padronização de escopo, as entregas caminharam mais rapidamente para o estágio de “serviço em operação”, com reflexos nos indicadores.

Para o próximo ciclo, a experiência de 2024 indica que a combinação entre **grandes obras estruturantes** (logística, saneamento) e **intervenções urbanas de ciclo curto** (iluminação eficiente, microdrenagem, requalificação de vias, acessibilidade) tende a produzir um **mix equilibrado** de efeitos: ganhos rápidos em resultados intermediários urbanos enquanto projetos complexos amadurecem.

Isso reforça a necessidade de: (a) **reforçar assistência técnica** para projetos, licenças e gestão de obras; (b) **padronizar a regionalização e a medição de entregas** no SIOP para permitir leitura territorial fina; e (c) **articular Infraestrutura com Desenvolvimento Produtivo e Social**, de modo que os investimentos físicos encontrem demanda e serviços públicos capazes de sustentar o uso adequado dos ativos.

Em síntese, Infraestrutura Econômica e Urbana segue como **eixo-chave** para destravar potencial produtivo e reduzir desigualdades urbanas, mas sua capacidade de gerar resultados intermediários depende de encurtar o tempo entre contratação, obra e operação, e de alinhar o investimento físico às capacidades locais de manutenção e gestão.

A governança da PNDR tem, aqui, um campo nítido de melhoria: fortalecer o *pipeline*, acelerar marcos críticos e consolidar métricas territorializadas que capturem tanto os efeitos rápidos quanto os de maturação longa desse eixo.

6.2.4.3. Recomendações para Política e Governança

Os resultados das análises regionais e intrarregionais do indicador de **Despesas em Habitação e Recuperação de Áreas Degradadas per capita** indicam um desafio central para a **governança territorial da PNDR**: transformar o recente ciclo de expansão dos investimentos urbanos e ambientais em **processos permanentes, equilibrados e institucionalmente sustentáveis**.

A elevação dos gastos em todas as regiões entre 2021 e 2024 revela que o país voltou a investir em habitação e resiliência urbana, mas também expõe **fortes assimetrias de execução**: as regiões e estados com maior capacidade técnica, carteira de projetos madura e contrapartida local consolidada (como Sudeste, DF e parte do Nordeste e Sul) converteram rapidamente os recursos em obras e resultados, enquanto áreas com **baixa institucionalização e maior vulnerabilidade climática** (Norte, semiárido nordestino, fronteiras urbanas do Centro-Oeste) avançaram menos.

Para corrigir esse quadro, a governança da PNDR deve priorizar **três eixos estratégicos**:

1. **Equidade e capacidade de execução** – As transferências para habitação e urbanização resiliente devem ser **equalizadas por custo logístico, risco climático e vulnerabilidade social**, evitando que regiões mais frágeis

fiquem para trás. A assistência técnica federal e consorcial deve se concentrar na **elaboração de projetos executivos e planos de regularização fundiária**, reduzindo a dependência de consultorias esporádicas e garantindo continuidade.

2. **Integração entre política urbana, ambiental e de defesa civil** – Os investimentos em habitação e recuperação ambiental precisam operar em **pacotes territoriais integrados**, articulando saneamento, drenagem, contenção de encostas e reassentamento. O eixo “habitação + resiliência” deve ser tratado como parte da **infraestrutura adaptativa da PNDR**, com foco em áreas de risco geológico, bacias críticas e zonas costeiras vulneráveis.
3. **Governança por resultados e previsibilidade** – O ciclo 2021–2024 mostra que o gasto cresce rápido onde há instrumentos institucionais sólidos. Por isso, recomenda-se consolidar um **sistema de monitoramento e avaliação contínuo**, vinculado a *outputs* verificáveis (número de unidades entregues, hectares recuperados, famílias reassentadas fora de risco). Linhas de financiamento de “**resposta rápida climática**”, com gatilhos orçamentários automáticos e desembolso simplificado, devem substituir repasses emergenciais *ad hoc*, reduzindo volatilidade e garantindo capacidade de resposta.

Em síntese, a **governança da PNDR** deve avançar de um modelo reativo para um **modelo de investimento estruturante e territorialmente equilibrado**, capaz de sustentar a convergência regional no longo prazo. Isso requer **planejamento multiescalar, gestão compartilhada entre União, estados e consórcios municipais**, e um compromisso de médio prazo com a resiliência urbana e ambiental — base física indispensável ao desenvolvimento regional inclusivo.

6.2.5. Eixo 5 – Desenvolvimento Social e Acesso a Serviços Públicos Essenciais

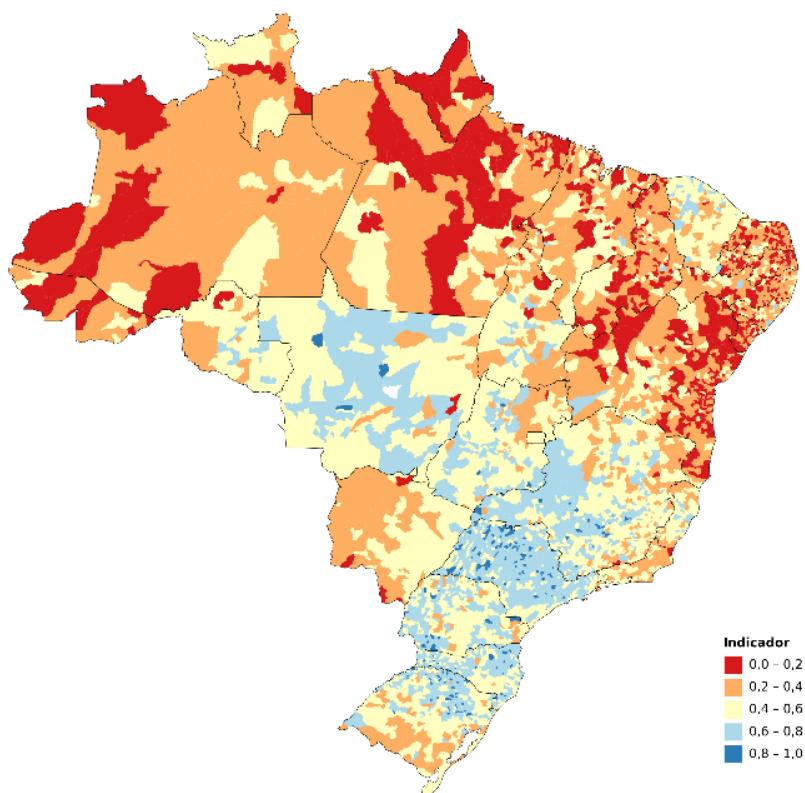
O **Eixo de Desenvolvimento Social e Acesso à Serviços Públicos Essenciais** reúne indicadores que, juntos, contam a história do bem-estar no território e da capacidade das políticas atingirem as famílias onde elas vivem, e reagem diretamente às entregas da PNDR e de políticas setoriais acopladas.

O indicador relativo à **desnutrição** captura falhas severas de acesso a alimentos e serviços básicos de saúde; o **percentual de famílias de baixa renda no CadÚnico** mostra a incidência de pobreza registrada e, ao mesmo tempo, a qualidade da porta de entrada para os programas, de modo que reduzir o indicador com boa cobertura cadastral é sinal de mobilidade e focalização efetiva. A **distorção idade-série** é a cicatriz da vulnerabilidade na escola; reduções nesta distorção significam permanência, recomposição de aprendizagem e rotas de transição mais estáveis. Já o **diferencial salarial médio feminino** expõe a assimetria no mercado de trabalho formal; quanto menor o hiato, mais inclusivo e diversificado é o tecido econômico local.

Esses quatro indicadores atuam sobre os mecanismos que os movem: saúde e nutrição infantil; renda e elegibilidade; trajetória escolar; e inserção feminina formal.

O **Índice Composto de Desenvolvimento Social e Acesso a Serviços – 2024** (Figura 26) evidencia um padrão territorial nítido de **gradiente Sul/Sudeste → Norte/Nordeste**, refletindo desigualdades estruturais históricas na oferta e na qualidade dos serviços públicos.

Figura 26 – PNDR: Índice Composto de Desenvolvimento Social e Acesso a Serviços Públicos Essenciais (2024)



Fonte: Elaboração própria.

As áreas em azul, predominantes no **Sul** e em partes do **Sudeste**, indicam alto desempenho social, sustentado por redes estáveis de atenção primária à saúde, saneamento básico consolidado, alta cobertura escolar e maior inserção feminina no mercado formal.

No **Centro-Oeste**, observa-se um quadro intermediário, com desempenhos elevados nas capitais e eixos logísticos (Goiânia-Anápolis, Campo Grande-Dourados, Rondonópolis-Sinop), e valores médios em municípios extensos e de baixa densidade, onde o custo de provisão e a escala administrativa limitam a sustentabilidade dos serviços.

No **Nordeste**, o contraste é marcante: o litoral e as capitais (Fortaleza, Recife, Salvador, Natal, São Luís) apresentam índices médios com algumas ilhas de desempenho alto, enquanto o **semiárido interiorano** forma amplas faixas contínuas em vermelho e laranja, indicando vulnerabilidade acentuada em saúde, educação e inserção produtiva. Polos regionais como **Petrolina-Juazeiro, Cariri e Mossoró** atuam como enclaves de melhora relativa.

Já no **Norte**, o quadro é dominado por baixos índices: **Manaus e Belém** despontam como centros de média performance, cercados por vastas áreas amazônicas de baixo desempenho — reflexo da dispersão territorial, dos custos logísticos e da baixa base fiscal municipal.

Os **corredores de alta performance** concentram-se no **litoral Sudeste-Sul**, no eixo **interior paulista-paranaense**, nas conexões **DF-Goiás e MS-Paraná**, e em segmentos metropolitanos nordestinos integrados pela **BR-101**. Em contrapartida, os **clusters de baixa performance** abrangem a **Amazônia Ocidental, a Transamazônica e o semiárido nordestino**, além de **anéis periféricos de grandes metrópoles**, onde a expansão populacional supera a capacidade de provisão de serviços básicos.

As **descontinuidades territoriais** (saltos abruptos azul↔vermelho) nas transições capital-interior e ao longo dos principais eixos rodoviários revelam disparidades agudas de capacidade municipal e de acesso a políticas sociais.

Do ponto de vista dinâmico, a **convergência territorial** dependerá da elevação do piso nas regiões Norte e semiárido, especialmente pela redução da desnutrição e da distorção idade-série, pela queda na proporção de famílias de baixa renda e pela diminuição do hiato salarial feminino.

A compressão intrarregional será mais provável onde capitais e polos regionais conseguirem **irradiar serviços via consórcios públicos, plataformas de governo digital social** (interoperabilidade de cadastros, busca ativa, integração de benefícios) e **carreiras compartilhadas** que assegurem continuidade administrativa. Sem esses vetores estruturantes, o cenário tende a permanecer dual — **ilhas de alto desempenho cercadas por corredores de vulnerabilidade** —, reproduzindo o padrão desigual de acesso a serviços e oportunidades observado no mapa de 2024.

Em síntese, o pacote de indicadores sociais é uma régua fina para o meio da cadeia de valor: mostra se os produtos — obras, equipes, sistemas, benefícios — viraram acesso real e mudanças de trajetória. A análise que seguirá para cada série (nível, tendência e σ inter/intra) deve ser lida sempre junto à carteira de entregas e à capacidade de execução local. Onde houver queda consistente do nível e do σ , a PNDR está conseguindo transformar insumos em serviços e serviços em resultados; onde as curvas andarem de lado, a recomendação é reprogramar esforços para elevar o piso — saneamento básico e APS; qualificação cadastral e inclusão produtiva; recomposição de aprendizagem e conectividade escolar; e políticas de cuidado e formalização setorial.

6.2.5.1. Análise dos indicadores

O Eixo Desenvolvimento Social é composto por quatro indicadores, que serão analisados na sequência por macrorregião, e posteriormente uma análise para as unidades da federação vinculadas às regiões de atuação das superintendências regionais.

Cabe destacar que estes indicadores capturam o “meio da cadeia” das políticas públicas — isto é, onde os produtos/entregas começam a aparecer na vida das pessoas. Sendo assim, cada subíndice traduz um mecanismo distinto, mas complementar: (i) condições básicas de saúde e nutrição; (ii) vulnerabilidade e acesso à rede de proteção; (iii) permanência e progressão escolar; e (iv) inserção e equidade no mercado de trabalho formal.

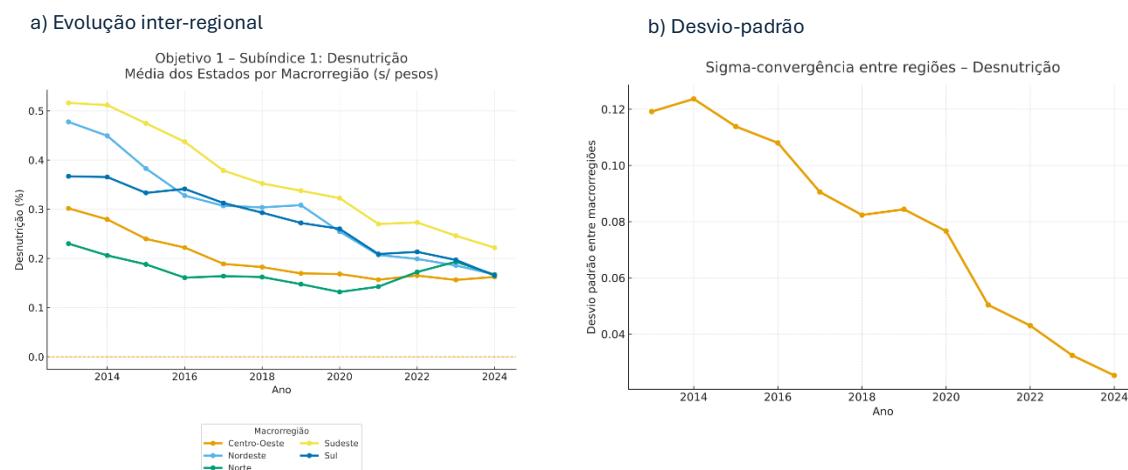
Juntos, formam uma régua sintética para monitorar nível e convergência territorial do desenvolvimento social.

- **Indicador: Desnutrição**

O indicador de Desnutrição capta carências alimentares sensíveis a saneamento, atenção primária em saúde, renda e proteção social. No eixo de Desenvolvimento Social, ele funciona como resultado intermediário: melhora quando os produtos (por exemplo: água e esgoto, APS/ESF, CRAS e benefícios, alimentação escolar, logística de saúde) se materializam em serviços contínuos no território. É um termômetro rápido da eficácia das políticas básicas.

O indicador apresenta trajetória de queda contínua e generalizada entre 2014 e 2024 (Gráfico 46), refletindo o impacto positivo da expansão das políticas de base — **saneamento, atenção primária à saúde, alimentação escolar, benefícios de transferência de renda e infraestrutura social**.

Gráfico 46 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional da desnutrição – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

Em 2013, as disparidades regionais eram marcantes: o **Sudeste e o Nordeste** exibiam as maiores taxas (em torno de 0,48–0,50%), enquanto o **Centro-Oeste** e o **Norte** registravam níveis próximos a 0,30 e 0,23%, respectivamente.

A partir de 2016, observa-se desaceleração das quedas, seguida de uma fase de compressão generalizada após 2018, até que, em 2024, todas as macrorregiões convergem para um patamar estreito entre **0,16 e 0,22%**. O antigo gradiente territorial **Norte/Nordeste → Sul/Sudeste** praticamente desaparece, indicando que os mecanismos universais de proteção e infraestrutura básica reduziram as desigualdades de acesso a bens e serviços essenciais.

O comportamento do **sigma inter-regional** confirma essa leitura de **forte convergência territorial**: o desvio-padrão das médias regionais cai de cerca de **0,12 em 2014 para pouco acima de 0,02 em 2024**, sinalizando um estreitamento substancial das diferenças entre regiões. Após um leve platô em 2019–2020, a convergência acelera no pós-2021, impulsionada pela retomada de políticas sociais e pela consolidação de redes locais de atenção primária e vigilância nutricional.

No contexto da **PNDR**, o indicador evidencia um dos casos mais claros de convergência rápida — as regiões de ponto de partida mais crítico avançaram de forma mais intensa, enquanto as mais desenvolvidas mantiveram melhorias estáveis. O resultado expressa a eficácia da **universalização de políticas básicas** como vetor de equidade territorial e fortalecimento da coesão social.

A convergência intrarregional da desnutrição (Gráfico 47) revela avanços significativos em todas as regiões, mas com diferentes graus de consolidação e estabilidade.

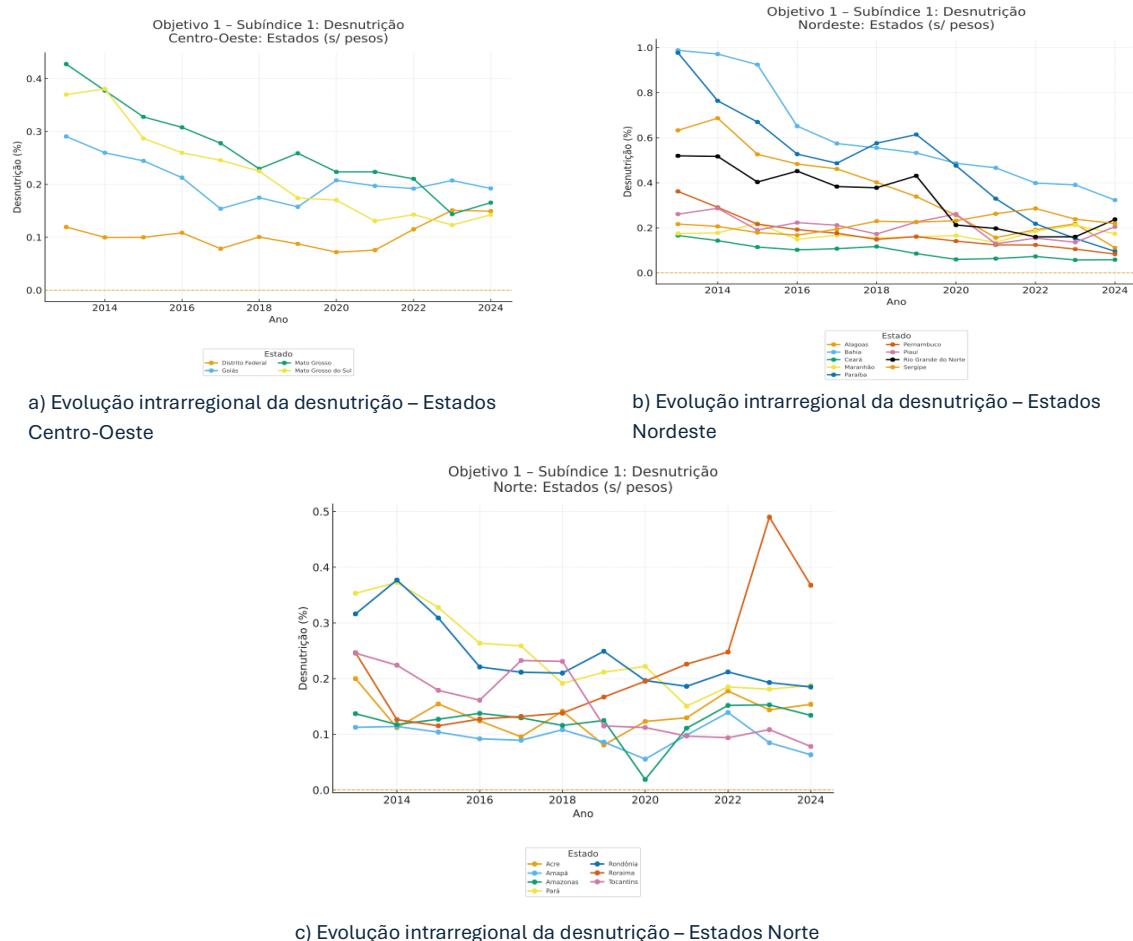
No **Centro-Oeste**, o processo é o mais maduro: Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul reduziram de forma homogênea os níveis de desnutrição de 0,20–0,40% (2013) para 0,12–0,18% (2024), enquanto o Distrito Federal manteve patamar estruturalmente baixo. O leque interno se estreitou de maneira contínua, configurando convergência consolidada com piso elevado, sustentada por rotinas estáveis de Atenção Primária à Saúde (APS), vigilância nutricional e alimentação escolar (PNAE) — devendo agora focar apenas nos bolsões residuais ainda sensíveis a vulnerabilidades locais.

No **Nordeste**, o padrão é de convergência gradual: a queda é generalizada, mas persistem diferenças entre litorais/capitais e interiores, sobretudo no semiárido, onde a dispersão territorial, o saneamento incompleto e a baixa escala administrativa limitam o ritmo de melhora. Estados como Paraíba, Pernambuco e Ceará avançaram mais rapidamente, enquanto outros estabilizaram em torno de 0,12–0,20%, indicando a necessidade de acelerar a redução da desnutrição no interior com APS itinerante, expansão de saneamento e busca ativa integrada entre CRAS e ESF.

No **Norte**, o quadro é de convergência incompleta e sensível a choques. Embora Pará, Tocantins e Rondônia apresentem quedas consistentes (\approx 0,15–0,22%), a volatilidade em estados de menor base fiscal — como Acre, Amapá e Roraima (pico em 2023) — reabre o leque intra e torna o processo instável. As fragilidades estão

associadas à logística de insumos, à manutenção de equipes em territórios remotos e à ausência de contratos com SLA (níveis mínimos de serviço) que garantam continuidade das ações de saúde e nutrição. Nessa região, recomenda-se priorizar arranjos consorciados entre municípios de baixa escala e mecanismos de suporte operacional permanentes.

Gráfico 47 – Evolução intrarregional da desnutrição: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

De forma geral, embora as médias estaduais mostrem convergência robusta, persistem heterogeneidades internas — as capitais e litorais tendem a melhorar mais rápido do que os interiores isolados da Amazônia e do semiárido. Assim, a análise intrarrregional deve verificar se o piso está subindo de forma homogênea e identificar áreas que requerem reforço na APS, expansão do saneamento e intensificação da busca ativa.

No contexto da PNDR, o indicador de desnutrição continua a atuar como resultado intermediário estratégico, medindo com rapidez a eficácia das políticas de

proteção social e de infraestrutura básica, e oferecendo um guia operacional para o foco territorial das ações corretivas.

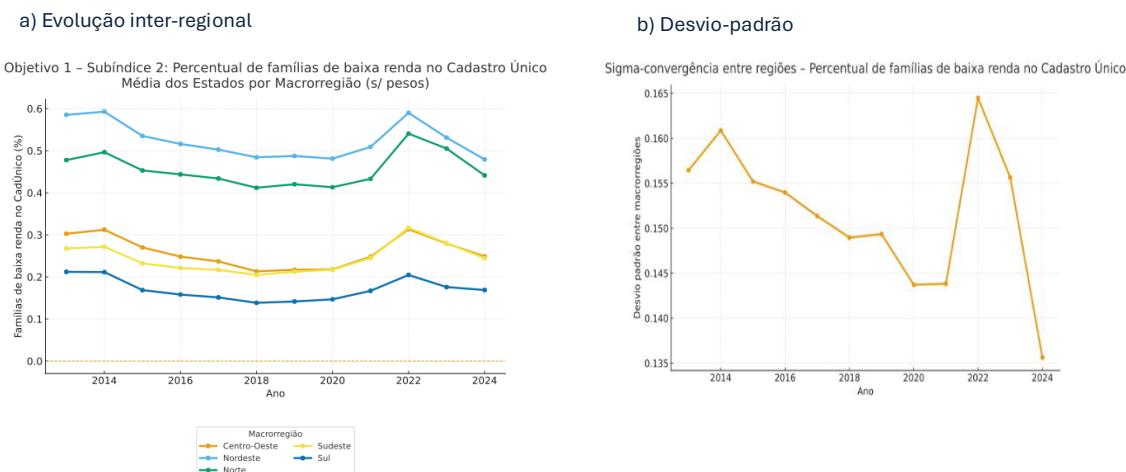
- **Indicador:** Percentual de famílias de baixa renda registradas no CadÚnico

Este indicador estima a incidência de pobreza registrada e a capilaridade/qualidade do cadastro que dá acesso à rede de proteção (BPC, tarifa social, benefícios de renda, programas de inclusão).

Como resultado intermediário do eixo social, cai quando há mobilidade de renda, formalização e busca ativa bem direcionada (reduzindo sub-registro sem “inflar” indevidamente o cadastro). Em choques conjunturais, pode temporariamente subir por expansão de elegibilidade e força-tarefa de registro — o que é desejável do ponto de vista de proteção, mas precisa ser lido separando necessidade econômica de melhora de cobertura.

O **percentual de famílias de baixa renda no Cadastro Único** (Gráfico 48) mostra trajetória claramente cíclica entre 2014 e 2024, refletindo tanto oscilações econômicas quanto ajustes na gestão e focalização dos programas sociais.

Gráfico 48 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do percentual de famílias de baixa renda no CadÚnico – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

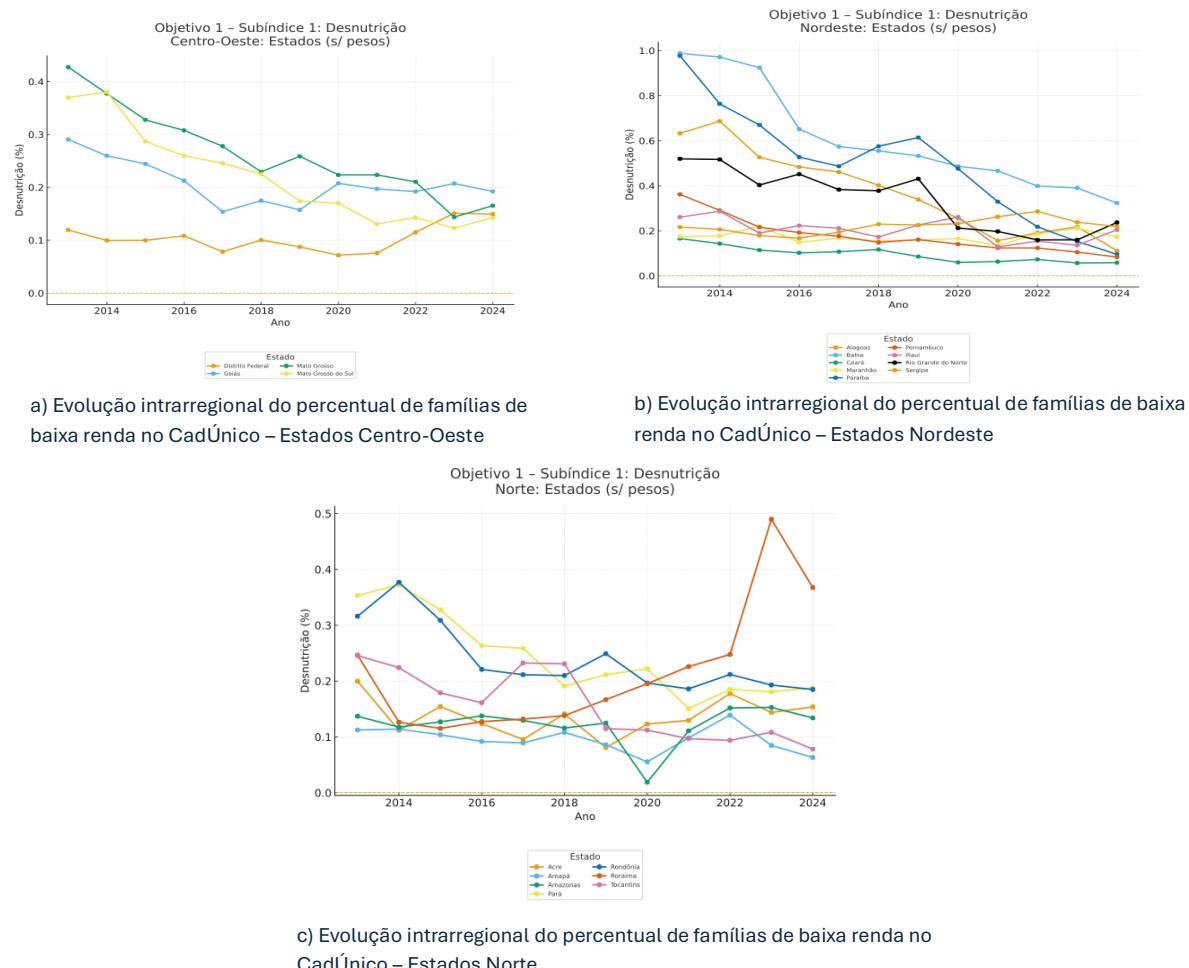
Entre 2013 e 2020, observa-se **queda contínua em todas as macrorregiões**, indicando melhora das condições de renda e depuração cadastral. Em 2022, ocorre um **salto temporário** — especialmente no **Norte (~0,55)** e **Nordeste (~0,50)** — relacionado à ampliação emergencial de benefícios e à reativação do cadastro durante a crise social, seguido de **refluxo em 2023–2024**, quando parte das famílias saiu da elegibilidade e o sistema foi novamente saneado. No fim da série, o gradiente territorial se mantém: **Norte (~0,48)** e **Nordeste (~0,45)** concentram os maiores percentuais; **Centro-Oeste (~0,24)** e **Sudeste (~0,25)** ocupam posição intermediária; e o **Sul (~0,17)** preserva o menor nível do país.

A leitura da **convergência inter-regional (σ)** reforça esse diagnóstico: o desvio-padrão entre macrorregiões diminui de cerca de **0,16 em 2014** para **0,14 em 2020**, confirmando aproximação gradual, mas sofre **reversão pontual em 2022**, quando os efeitos da crise aumentam temporariamente as desigualdades. Em **2024**, o σ atinge o menor valor da série (~0,135), sinalizando **retomada da convergência e compressão territorial** entre regiões, embora o nível absoluto de vulnerabilidade ainda permaneça alto nas áreas historicamente mais frágeis.

Em termos da **PNDR**, o indicador aponta para um ciclo de **melhora estrutural com ruídos conjunturais** — ou seja, políticas redistributivas e de proteção social estão funcionando como amortecedores territoriais, mas sua eficácia plena depende de continuidade, integração com a base produtiva e atualização periódica dos cadastros para garantir focalização e cobertura equitativa.

A **análise intrarregional** do percentual de famílias de baixa renda no Cadastro Único (Gráfico 49) evidencia trajetórias convergentes, mas com velocidades distintas e graus variados de recompressão pós-choque de 2022.

Gráfico 49 – Evolução intrarregional do percentual de famílias de baixa renda no CadÚnico: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

No **Centro-Oeste**, os três estados — Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul — seguem trajetórias paralelas: queda sustentada até 2020, elevação conjuntural em 2022 e posterior ajuste em 2023–2024, convergindo para a faixa de 0,25–0,29, enquanto o Distrito Federal permanece abaixo desse patamar, consolidando um padrão de convergência intra estabilizada em nível intermediário nacional.

No **Nordeste**, a redução é generalizada entre 2013 e 2020, com retomada simultânea em 2022 e queda subsequente em 2023–2024. O bloco de BA, PE, CE e RN mantém-se em torno de 0,45–0,52, muito próximo de MA, AL, SE e PB, indicando compressão gradual do leque e avanço na homogeneização regional, ainda que o piso siga elevado no contexto nacional.

Já no **Norte**, o quadro é o mais heterogêneo: Pará, Rondônia e Tocantins estabilizam em torno de 0,45–0,52, enquanto Amapá e Amazonas permanecem mais altos, e Roraima desponta como outlier com picos em 2022 e leve correção em 2024 — reflexo de choques migratórios e instabilidade operacional. Assim, a região apresenta convergência incompleta e estruturalmente frágil, com dispersão residual entre estados.

Em síntese, o choque de 2022 ampliou temporariamente o σ intra em todas as macrorregiões, mas 2024 marca uma reaproximação geral, mais firme no Centro-Oeste e Nordeste e parcial no Norte. Para consolidar a convergência e transformar o ajuste em trajetória sustentável, a estratégia deve articular inclusão produtiva e formalização (reduzindo o numerador) com governo digital social e busca ativa qualificada, garantindo que a queda do indicador reflita mobilidade real e não sub-registro, especialmente nos territórios amazônicos e semiáridos.

- **Indicador:** Distorção idade-série

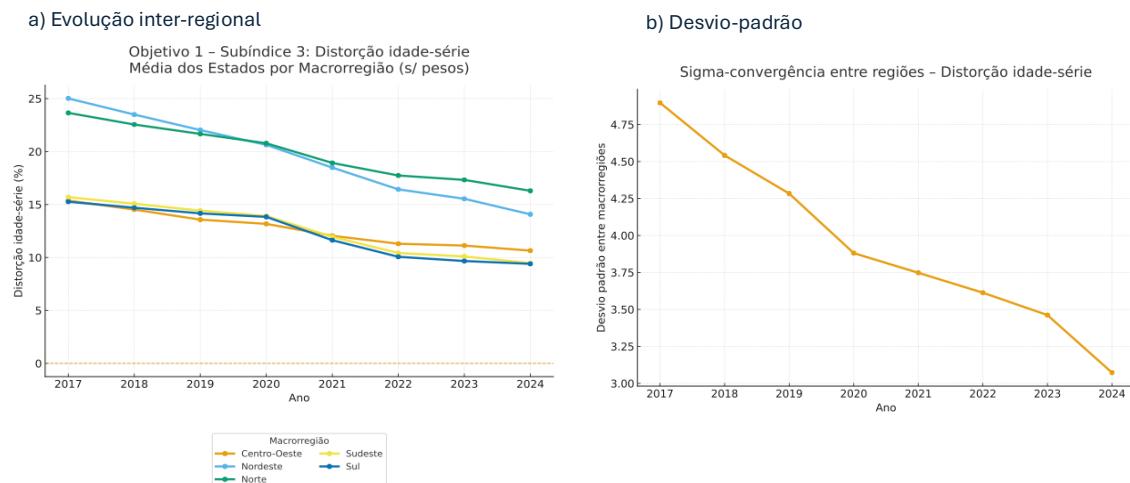
A **distorção idade-série** expressa a proporção de estudantes com atraso escolar (idade acima da esperada para o ano). É um resultado intermediário clássico porque traduz, no curto prazo, a combinação de acesso, permanência e aprendizagem: transporte e conectividade para frequência, recomposição de aprendizagem e tempo integral, gestão escolar e busca ativa.

O **indicador de distorção idade-série** (Gráfico 50) apresenta uma trajetória nacional de melhora consistente entre 2017 e 2024, refletindo avanços na recomposição educacional, na cobertura escolar e nas políticas de permanência. Todas as macrorregiões reduzem seus níveis de forma contínua, com **quedas mais expressivas no Norte ($\approx 24\text{--}25\% \rightarrow 16\%$)** e **Nordeste ($\approx 23\% \rightarrow 15\text{--}16\%$)**, indicando que as regiões historicamente mais vulneráveis estão se aproximando das médias nacionais.

No grupo de **desempenho intermediário, Sudeste e Centro-Oeste** passam de cerca de 15% para 10–11%, enquanto o **Sul** consolida a melhor trajetória, descendo de 16% para 9–10% — o menor patamar do país.

O ciclo 2021–2024 marca uma aceleração na redução das desigualdades, impulsionada por políticas pós-pandemia de reforço de aprendizagem, busca ativa de alunos, ampliação do transporte escolar e retomada de calendários regulares.

Gráfico 50 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional da distorção idade-série – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

A análise da **convergência inter-regional (σ)** confirma a tendência estrutural de aproximação: o desvio-padrão entre macrorregiões cai de cerca de 4,9 p.p. (2017) para 3,1 p.p. (2024), sem reversões ou dispersões significativas. Isso configura uma σ -convergência robusta, em que as regiões com piores condições iniciais reduzem a distorção mais rapidamente, enquanto as líderes mantêm ganhos estáveis, estreitando o gradiente territorial.

Em **termos da PNDR**, o indicador evidencia um processo virtuoso de nivelamento educacional, porém ainda dependente de sustentação continuada em políticas de transporte e conectividade escolar, programas de tutoria e recomposição de aprendizagem, ampliação do tempo integral e integração da proteção social à frequência escolar — ações especialmente críticas para municípios do interior do Norte e do semiárido, onde a velocidade de redução da distorção ainda é menor.

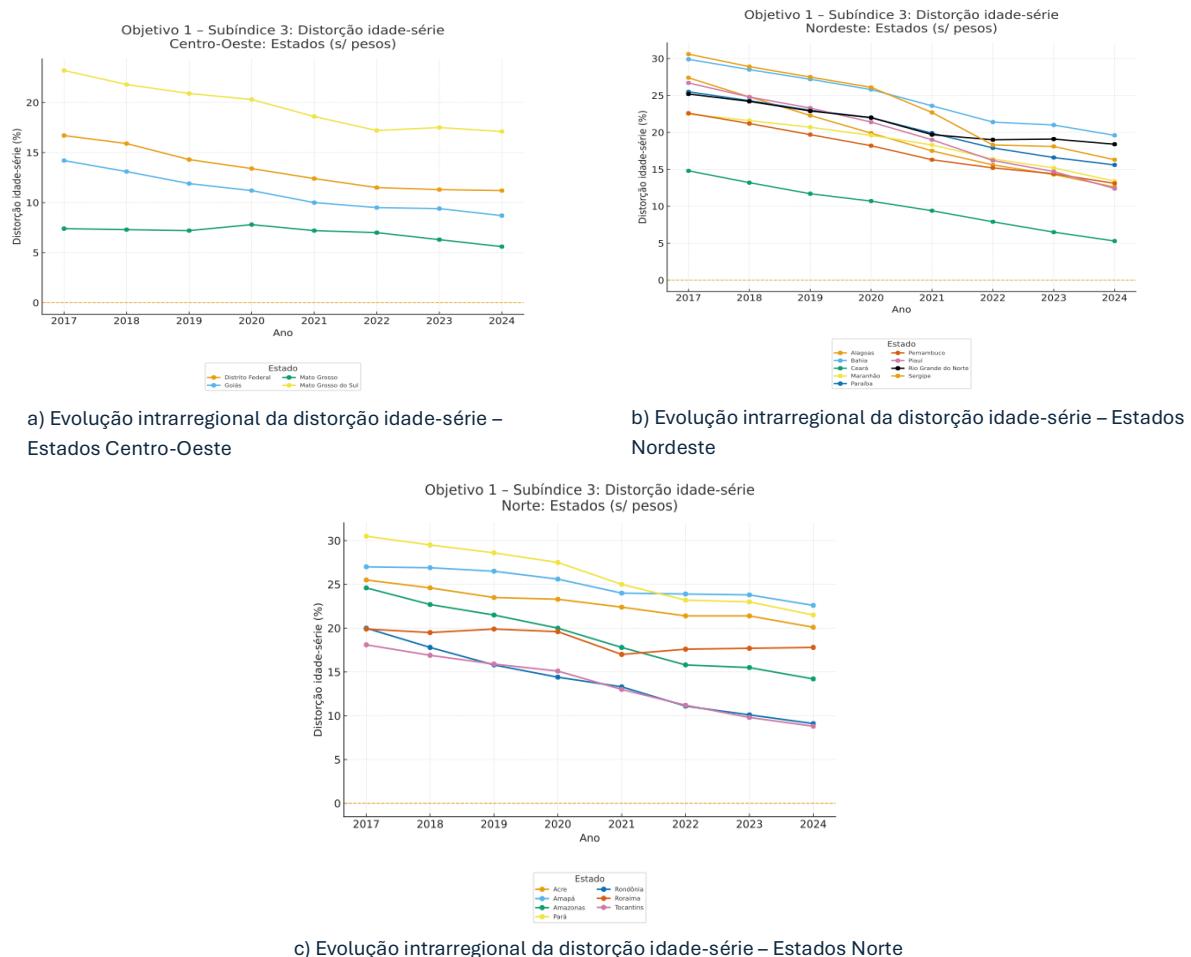
A **análise intrarregional** (Gráfico 51) da distorção idade-série revela avanços consistentes em todas as macrorregiões, embora com ritmos e níveis distintos.

No **Centro-Oeste**, a convergência é quase completa: o Distrito Federal mantém níveis baixos e estáveis (um dígito), enquanto Goiás e Mato Grosso do Sul reduzem gradualmente de 15–17% para cerca de 10–12%, e Mato Grosso, antes mais atrasado, aproxima-se de 16–17%. O leque interno se fecha de forma contínua, sinalizando homogeneização e eficiência sistêmica nas políticas educacionais — transporte escolar, recomposição de aprendizagem e gestão de frequência ganharam escala e estabilidade.

No **Nordeste**, o movimento é mais heterogêneo, mas igualmente positivo: Ceará, Pernambuco, Bahia e Rio Grande do Norte lideram a queda e puxam a média regional, enquanto Maranhão e Piauí exibem reduções mais lentas, porém sustentadas. Ainda há um “efeito sertão”, com interiores semiáridos descendo em ritmo menor que capitais e zonas costeiras, mas o gradiente leste-oeste se estreita.

No **Norte**, o processo é mais irregular: Tocantins e Rondônia alcançam níveis próximos de 10–12%, Pará acelera a redução, mas Amazonas, Amapá e Roraima enfrentam gargalos estruturais — dispersão territorial, logística precária e alta rotatividade docente — que tornam a convergência frágil e vulnerável a choques operacionais.

Gráfico 51 – Evolução intrarregional da distorção idade-série: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

Em síntese, o indicador vem “nivellando por cima” no Centro-Oeste e, crescentemente, no Nordeste; no Norte, ainda “nivellamos por baixo”, com avanços reais que precisam ser blindados contra choques operacionais.

A agenda prática para consolidar a convergência passa por três frentes: (i) assegurar serviço mínimo garantido de transporte e conectividade (contratos com SLA, rotas otimizadas, manutenção programada); e (ii) ampliar tutoria e recomposição com foco nas transições críticas e em escolas rurais; (iii) usar consórcios intermunicipais para reduzir a vulnerabilidade administrativa dos pequenos municípios. Onde essas peças estão juntas, a distância entre estados deixa de ser destino e vira apenas uma questão de tempo

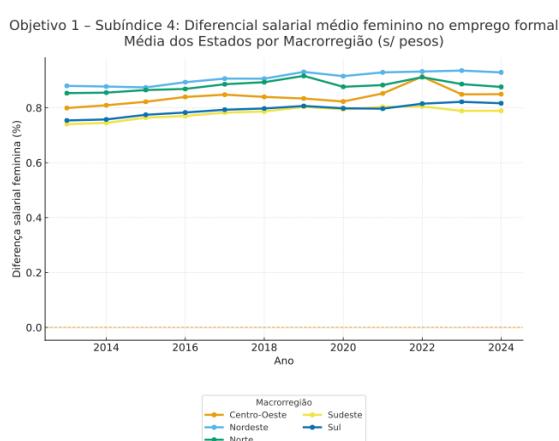
- **Indicador:** Diferencial salarial médio feminino no emprego formal

A razão entre o salário médio das mulheres e o dos homens no emprego formal indica que, quanto mais próximo de 1, menor o hiato entre os dois salários. É um resultado intermediário porque reage a produtos de várias frentes: creches/tempo integral (reduzem custo de cuidado e rotatividade), qualificação técnica voltada a ocupações de maior valor, formalização e fiscalização (coibem discriminação salarial), e, sobretudo, à composição setorial da economia local (quando crescem setores que tradicionalmente contratam e pagam melhor mulheres, a razão sobe).

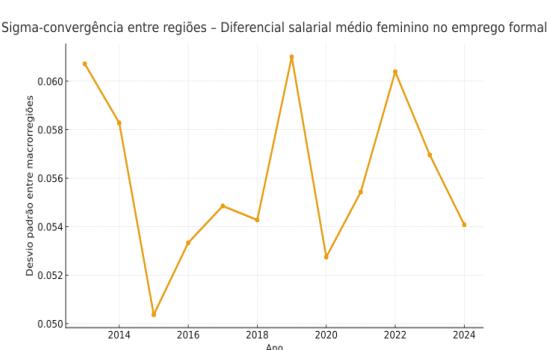
O **diferencial salarial médio feminino no emprego formal** (Gráfico 52) mostra um cenário de avanços graduais e consolidação de um patamar relativamente homogêneo entre as macrorregiões, refletindo mudanças estruturais mais amplas no mercado de trabalho brasileiro.

Gráfico 52 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do diferencial salarial médio feminino no emprego formal – 2013-2024

a) Evolução inter-regional



b) Desvio-padrão



Fonte: Elaboração própria.

Entre **2013 e 2024**, todas as regiões operam em faixas elevadas de paridade ($\approx 0,78\text{--}0,92$), com **tendência de melhora contínua**. O **Sul e o Norte** mantêm-se no topo da distribuição, com razões próximas de **0,86–0,90**, enquanto **Sudeste e Centro-Oeste** acompanham de perto, em torno de **0,80–0,88**. O **Nordeste**, que partia de valores ligeiramente inferiores, mostra aceleração mais clara entre 2018 e 2022, reduzindo o hiato em relação ao restante do país.

O ciclo **2020–2022** registra ganho mais rápido, ligado à recomposição setorial pós-pandemia — sobretudo pela expansão relativa dos serviços de **saúde, educação e administração pública**, setores com alta participação feminina —, seguido de leve acomodação em 2023–2024, mas sem perda estrutural.

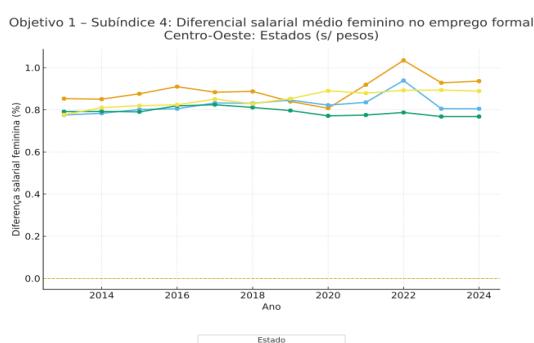
A análise da **convergência inter-regional (σ)** revela **baixa dispersão e estabilidade**: o desvio-padrão entre as macrorregiões oscila em torno de **0,05–0,06**, sem tendência clara de divergência, embora apresente ligeira compressão ao

final da série. Trata-se, portanto, de uma **σ -convergência lateral**, em que todas as regiões se movem de forma sincronizada e sem grandes assimetrias — sinal de que o indicador responde mais a **dinâmicas nacionais** (setoriais e institucionais) do que a choques locais.

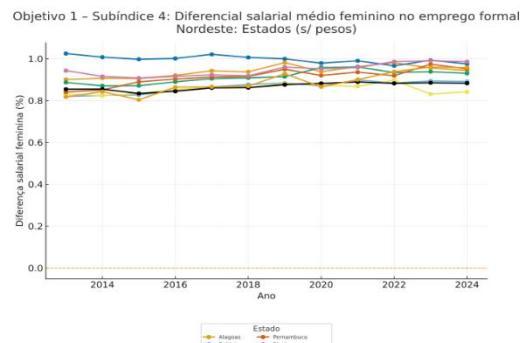
Em termos de PNDR, o diferencial salarial feminino reflete uma **agenda de paridade e inclusão produtiva** que vem se consolidando em escala nacional, mas cuja sustentação requer políticas territoriais ativas — especialmente nas regiões Norte e Nordeste, onde a base ocupacional ainda é mais restrita e a formalização feminina mais vulnerável. A manutenção da convergência depende da **expansão de oportunidades de emprego formal qualificado**, do **acesso equitativo à educação técnica** e da **integração de políticas de cuidado e mobilidade laboral** que ampliem a participação feminina em setores de maior remuneração.

O retrato **intrarregional do diferencial salarial feminino** (Gráfico 53) evidencia avanços consistentes rumo à paridade formal em todas as regiões, embora com ritmos e estruturas produtivas distintas.

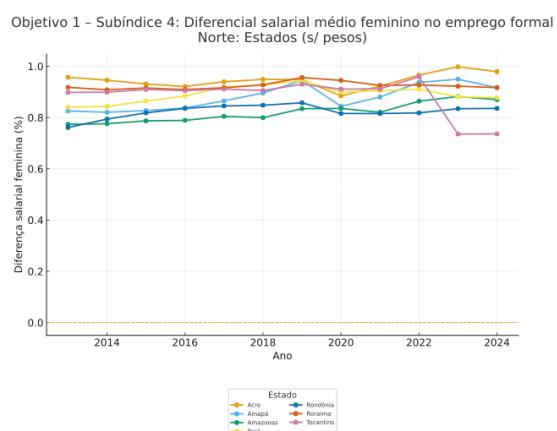
Gráfico 53 – Evolução intrarregional do diferencial salarial médio feminino no emprego formal: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



a) Evolução intrarregional do diferencial salarial médio feminino no emprego formal – Estados Centro-Oeste



b) Evolução intrarregional do diferencial salarial médio feminino no emprego formal – Estados Nordeste



c) Evolução intrarregional do diferencial salarial médio feminino no emprego formal – Estados Norte

Fonte: Elaboração própria.

No **Centro-Oeste**, a convergência é clara: **Goiás e Mato Grosso do Sul** se aproximam gradualmente da razão 1,0, impulsionados pela expansão dos setores de **saúde, educação e administração pública** nas cidades médias, enquanto o **Distrito Federal** mantém estabilidade em patamar elevado, refletindo o peso do setor público; já **Mato Grosso**, mais dependente da agroindústria, sobe em ritmo mais lento, mas sustentado. O “soluço” positivo de 2022 — quando MS chegou à paridade plena — indica a sensibilidade do indicador à composição setorial, mas a trajetória de médio prazo é sólida e o **leque intrarregional vem se estreitando**.

No **Nordeste**, o comportamento é o mais homogêneo do país: o bloco opera entre **0,95 e 1,00**, com **Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Rio Grande do Norte** sustentando níveis altos e servindo como referência para **Bahia e Maranhão**, que reduziram o hiato ao ampliar a presença feminina em funções técnicas e administrativas. O padrão de convergência indica que **políticas de qualificação, redes de cuidado e expansão de serviços públicos** reduziram a rotatividade e favoreceram estabilidade salarial, especialmente fora das capitais.

Já no **Norte**, as diferenças persistem, mas a tendência é positiva. **Tocantins e Rondônia** já operam próximos da paridade (0,95–1,00), **Pará e Amazonas** evoluem para 0,90–0,95, e **Roraima**, antes um ponto fora da curva, aproximou-se rapidamente dos vizinhos após 2022, sinalizando efeito da **formalização em saúde e educação**. O desafio regional é transformar essa paridade em “**paridade estrutural**”, blindada contra oscilações de composição e mercado — o que exige **planos de carreira progressivos, qualificação técnica e metas de diversidade em contratações públicas**.

Em síntese, há **compressão significativa do leque intrarregional** em todas as macrorregiões: o diferencial feminino deixou de ser um marcador de desigualdade estrutural e passou a depender sobretudo da **estrutura produtiva e da qualidade institucional dos mercados locais**. A consolidação da convergência depende de combinar políticas de **inclusão produtiva e educação técnica** com instrumentos de **governança territorial e compras públicas com cláusulas de equidade de gênero**, garantindo que a paridade alcançada seja duradoura e não apenas conjuntural.

A convergência intra e inter-regional observada no Nordeste e no Centro-Oeste demonstra que, onde há políticas integradas de creches e tempo integral (que liberam oferta de trabalho feminina), formação técnica voltada a ocupações de melhor remuneração e compras públicas com cláusulas de equidade e fiscalização trabalhista, a paridade de gênero se consolida de forma estrutural.

Para a PNDR, o desafio é transformar ganhos conjunturais em convergência sustentável “por cima”, instalando territorialmente esse tripé institucional — cuidado, qualificação e portas de entrada setoriais — de modo a estabilizar o progresso e reduzir a vulnerabilidade do indicador às flutuações de mercado.

De forma geral, os quatro indicadores formam um conjunto coerente para avaliar a efetividade territorial das políticas básicas da PNDR no Eixo. Todos expressam, em ritmos distintos, a capacidade dos territórios de transformar produtos públicos integrados (saúde, educação, proteção social, saneamento e inclusão produtiva) em resultados mensuráveis sobre bem-estar e equidade. A desnutrição e o

CadÚnico respondem rapidamente à chegada e continuidade dos serviços essenciais, enquanto a distorção idade-série e o diferencial salarial feminino refletem processos mais lentos, dependentes de trajetórias educacionais e estruturais de mercado de trabalho.

6.2.5.2. Convergência entre os produtos/entregas aderentes à PNDR e o Eixo 5

O eixo de **Desenvolvimento Social e Acesso a Serviços Públicos** consolidou-se em 2024 como o mais abrangente em número de entregas entre todos os eixos da PNDR, refletindo a amplitude de políticas que nele convergem — saúde, assistência social, segurança alimentar, habitação, saneamento básico em áreas vulneráveis, inclusão produtiva e políticas voltadas a populações tradicionais.

Essa diversidade explica, em parte, o comportamento positivo dos **resultados intermediários** associados ao eixo, com avanços generalizados em indicadores de qualidade de vida, mortalidade infantil, cobertura de serviços e redução de desigualdades sociais básicas.

A coerência entre **produtos entregues** e **resultados observados** decorre de uma característica estrutural: grande parte das entregas do PPA 2024–2027, vinculadas a esse eixo, possui natureza **capilarizada** e de **execução continuada**. Diferentemente de eixos dependentes de obras complexas ou projetos de engenharia, as entregas sociais geralmente envolvem serviços permanentes, transferências diretas, programas de atenção básica ou infraestrutura de pequeno e médio porte. Assim, sua conversão em resultados ocorre mais rapidamente e de forma mais perceptível no território.

No caso do **Nordeste**, onde o eixo concentrou o maior volume de entregas (mais de um terço do total regionalizado), os resultados intermediários mostram clara tendência de melhora em indicadores de acesso a serviços públicos, assistência social e saúde. Essa evolução está associada à ampliação de programas federais de transferência de renda, retomada de políticas de segurança alimentar e reativação de redes de atenção básica à saúde. Entregas relacionadas à requalificação de unidades básicas, fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e construção de equipamentos públicos em municípios de menor porte se traduziram em avanços mensuráveis.

Ainda que o vínculo causal não possa ser afirmado, a sobreposição territorial entre essas políticas e a melhora dos indicadores sugere coerência entre esforço de entrega e dinâmica dos resultados.

Na **Amazônia Legal**, o desempenho do eixo também foi expressivo, embora marcado por contrastes internos: os indicadores de acesso a serviços públicos melhoraram em centros urbanos e polos regionais, impulsionados por entregas do PPA relacionadas à saúde indígena, ampliação da atenção primária e logística de atendimento remoto. Em contrapartida, persistem defasagens em municípios de difícil acesso, onde o tempo de implementação de serviços e a ausência de infraestrutura básica comprometem a efetividade das políticas. Programas federais de caráter transversal — como o de ampliação do acesso à energia elétrica, da

conectividade e da infraestrutura de saneamento comunitário — têm atuado como **vetores indiretos** de melhoria social, reforçando o papel integrador do eixo.

No **Centro-Oeste**, o eixo Desenvolvimento Social assume contornos distintos, mais próximos à qualificação de serviços urbanos e à promoção de inclusão produtiva. A ampliação da cobertura de creches, a requalificação de equipamentos de saúde e o fortalecimento das políticas de segurança alimentar e nutricional mantiveram o desempenho positivo dos indicadores regionais, ainda que a base territorial seja mais heterogênea e dispersa. A intersecção entre políticas sociais e produtivas se mostra particularmente relevante em áreas rurais e cidades médias, onde programas de economia solidária, agricultura familiar e apoio a empreendimentos comunitários articulam o social e o econômico como dimensões complementares do desenvolvimento regional.

O conjunto dos relatórios regionais indica que o **Eixo Desenvolvimento Social** desempenhou papel compensatório frente a eixos de execução mais lenta, contribuindo para manter trajetória positiva nos resultados intermediários agregados da PNDR. Esse efeito é reforçado pela estrutura dos programas do PPA, que priorizaram entregas com ciclo de execução mais curto e foco direto no cidadão.

Ainda assim, a análise também revela **desafios de coordenação e sustentabilidade**: em muitos casos, as entregas físicas — como equipamentos de saúde, assistência e habitação — não estão plenamente integradas a planos locais de manutenção e gestão, o que pode comprometer sua continuidade e o impacto de longo prazo.

Para o próximo ciclo, duas direções estratégicas se impõem: primeiro, é necessário **consolidar a regionalização das metas sociais**, garantindo que o monitoramento das entregas do PPA capture as desigualdades intrarregionais e permita avaliar o desempenho das políticas não apenas por região, mas por subespaços prioritários (Semiárido, Amazônia, Faixa de Fronteira); segundo, recomenda-se **fortalecer a integração entre políticas sociais e de infraestrutura básica**, de modo que investimentos em habitação, saneamento e mobilidade ampliem os efeitos das políticas de proteção social e inclusão cidadã.

Em síntese, o eixo de Desenvolvimento Social reafirma a centralidade da dimensão humana da PNDR. A convergência positiva observada nos resultados intermediários entre 2019 e 2024 é coerente com o esforço de reestruturação das políticas públicas de base social, e evidencia o papel estruturante dessas entregas na redução das desigualdades regionais.

O desafio, daqui em diante, está em assegurar que essa expansão quantitativa venha acompanhada de **maior territorialização, integração intersetorial e sustentabilidade dos serviços públicos**, consolidando o eixo como pilar de coesão social e de equilíbrio territorial da política regional brasileira.

6.2.5.3. Recomendações para Política e Governança

A consolidação do **Eixo de Desenvolvimento Social e Acesso a Serviços** exige uma estratégia territorial integrada que alinhe investimento físico, proteção social, educação e fortalecimento da capacidade municipal. As ações prioritárias devem combinar infraestrutura social essencial, qualificação de serviços públicos, políticas de cuidado e formalização produtiva, além de mecanismos de governança intermunicipal que assegurem continuidade e escala.

A expansão coordenada de água, esgoto e atenção primária à saúde é fundamental para reduzir a desnutrição e melhorar resultados educacionais, enquanto a qualificação do CadÚnico — com busca ativa e inclusão produtiva — fortalece a focalização de políticas e reduz a vulnerabilidade de famílias de baixa renda, impactando também a autonomia econômica das mulheres.

Em paralelo, é essencial sustentar recomposição de aprendizagem, transporte escolar e conectividade educacional como eixos permanentes de convergência territorial, garantindo o avanço contínuo sobre a distorção idade-série. As políticas de cuidado e mercado de trabalho, como creches, tempo integral e qualificação técnica voltada a setores dinâmicos, devem ser priorizadas para aumentar a inserção e a valorização feminina no trabalho formal.

Por fim, a sustentabilidade dessa agenda depende de capacidades municipais fortalecidas: consórcios intermunicipais com serviços compartilhados de finanças, contabilidade, compras e assistência social, ancorados em contratos de desempenho (SLA) e apoio técnico contínuo. Essa arquitetura federativa é o caminho para fechar os vazios territoriais e transformar a convergência social em um processo duradouro de equidade e desenvolvimento sustentável.

6.2.6. Eixo 6 – Fortalecimento das Capacidades Governativas

O **Eixo Capacidades Governativas** é o habilitador da PNDR, pois sustenta a execução dos demais eixos ao fortalecer a profissionalização do serviço público, a sustentabilidade fiscal e a qualidade da gestão nos entes subnacionais. Seu foco é ampliar a capacidade de planejar, implementar, monitorar e prestar contas de políticas públicas — por meio da qualificação de dirigentes e servidores, melhoria das carreiras e incentivos, modernização de processos (dados, compras, integridade) e equilíbrio das finanças locais.

O propósito é entender como o fortalecimento institucional acelera a convergência regional — reduzindo assimetrias de capacidade estatal que condicionam a execução e os resultados das políticas no território.

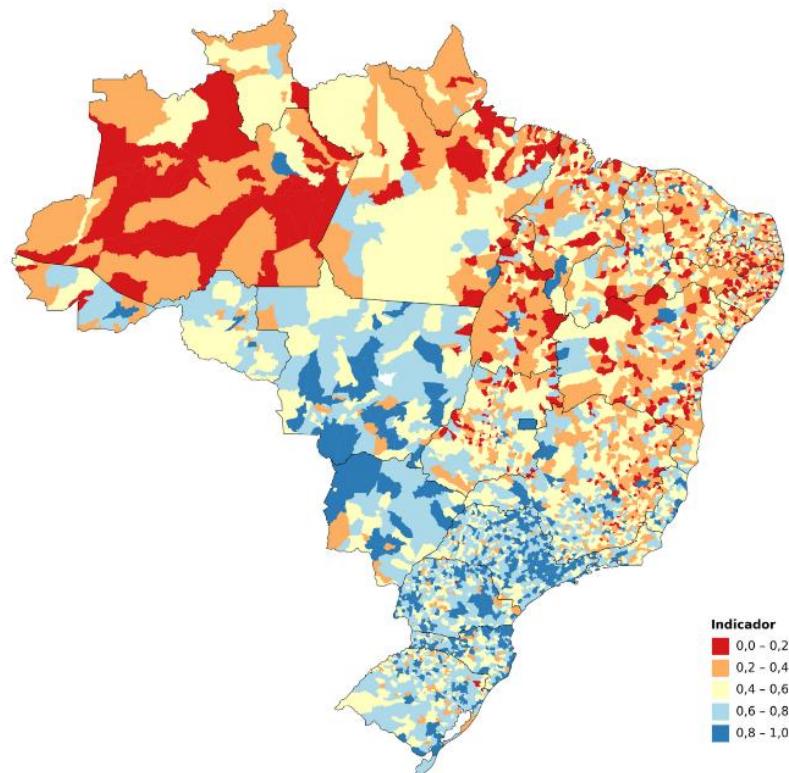
O **Indicador Composto de Fortalecimento das Capacidades Governativas dos Entes Subnacionais (2024)** — Figura 27 — revela um padrão espacial fortemente articulado às desigualdades estruturais do território brasileiro, evidenciando que a eficácia das políticas do Eixo Educação e Qualificação Profissional está intimamente associada ao nível de maturidade institucional e fiscal dos municípios.

As regiões **Sul e Sudeste** concentram os maiores valores (0,8–1,0), configurando um contínuo territorial de alta capacidade governativa, sustentado por corpos técnicos estáveis, base fiscal própria e forte digitalização dos processos administrativos. Essa robustez institucional cria um ambiente favorável à implementação de políticas educacionais consistentes — desde a manutenção da infraestrutura escolar e tecnológica até a integração entre ensino técnico e sistemas produtivos locais.

O **Centro-Oeste**, especialmente Distrito Federal, Goiás e Mato Grosso do Sul, consolida-se como um corredor de convergência, aproximando-se dos níveis de desempenho do Sul/Sudeste graças à combinação de crescimento econômico, modernização fiscal e políticas de profissionalização da gestão.

Já o **Nordeste** e a **Amazônia Legal** permanecem marcados por disparidades internas expressivas: enquanto os litorais e regiões metropolitanas exibem avanços moderados (0,6–0,8), o interior semiárido e a Amazônia ocidental mantêm faixas críticas de 0,0–0,4, refletindo déficits de escala administrativa, carência de técnicos qualificados e dependência de transferências correntes.

Figura 27 – PNDR: Índice Composto de Fortalecimento das Capacidades Governativas dos Entes Federativos (2024)



Fonte: Elaboração própria.

A leitura de **convergência territorial** indica uma tendência positiva, ainda que heterogênea. O **Centro-Oeste** se mostra a região mais dinâmica, atuando como

ponte entre os blocos de alta e média capacidade — fenômeno impulsionado por redes de ensino superior, polos agroindustriais e programas federais de modernização administrativa. No **Nordeste**, observa-se uma lenta convergência das capitais e zonas litorâneas em direção a padrões intermediários, mas o gradiente litoral–sertão permanece acentuado. Já na **Amazônia**, a convergência é incipiente e descontínua, limitada pela logística e pela fragmentação institucional, sugerindo que o avanço dependerá de estratégias cooperativas — tais como consórcios públicos, escolas de governo regionais e mecanismos de compartilhamento de carreiras e recursos humanos.

Em termos espaciais, destacam-se três corredores e clusters estruturantes: (i) o eixo Sul–Sudeste, núcleo denso e contínuo de capacidades avançadas, que atua como polo difusor de inovação administrativa e educacional; (ii) o corredor DF–GO–Triângulo Mineiro–MS, zona de transição e difusão de boas práticas gerenciais, apoiada em infraestrutura logística e redes educacionais consolidadas; e (iii) os arcos metropolitanos do Nordeste (Fortaleza, Recife, Salvador), que funcionam como “ilhas de governança” cercadas por interiores de baixa capacidade, indicando potencial de cooperação regional.

Por outro lado, persistem três descontinuidades críticas que fragilizam a coesão territorial: (1) o semiárido interiorano, caracterizado por dispersão territorial e escassez de recursos fiscais; (2) a Amazônia ocidental, onde o custo logístico e a baixa densidade urbana inviabilizam economias de escala na gestão pública; e (3) o oeste de Mato Grosso e norte de Goiás, áreas de rápido crescimento econômico, mas com capacidade estatal aquém da complexidade produtiva emergente.

Superar essas lacunas exige assistência técnica intensiva, adoção de padrões mínimos de governo digital, e contratos de desempenho plurianuais (SLAs) voltados à manutenção de sistemas, equipes e serviços essenciais.

Assim, a convergência territorial no campo da educação e qualificação profissional dependerá, em última instância, da capacidade da PNDR de articular a elevação das capacidades governativas com os investimentos educacionais e tecnológicos, transformando capital humano e institucional em vetores de desenvolvimento equilibrado e sustentável.

6.2.6.1. Análise dos indicadores

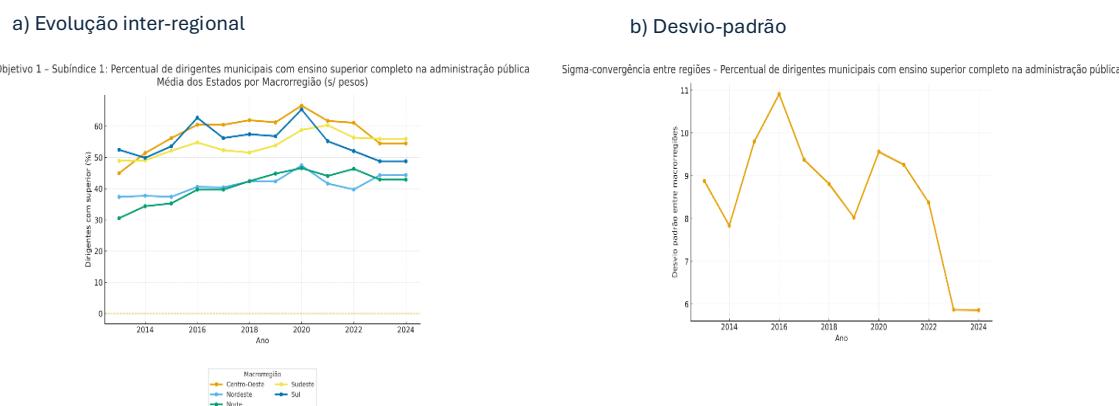
O **Eixo Capacidades Governativas** é composto por quatro indicadores, que serão analisados na sequência por macrorregião, e posteriormente uma análise para as unidades da federação vinculadas às regiões de atuação das superintendências regionais.

- **Indicador:** Percentual de dirigentes municipais com ensino superior

O indicador de percentual de dirigentes municipais com ensino superior completo (Gráfico 54) revela, entre 2013 e 2024, uma trajetória de melhoria contínua e redução das assimetrias regionais, evidenciando o avanço da profissionalização da gestão pública local no país.

O **Centro-Oeste** lidera o ranking, mantendo cerca de 60% dos dirigentes com formação superior, sustentado por estruturas administrativas mais consolidadas e maior capacidade de atração de quadros qualificados. O **Sudeste** aparece em seguida, com médias entre 55% e 56%, refletindo estabilidade e maturidade institucional. O **Sul**, embora apresente ligeiro recuo após o pico de 2016–2020, mantém patamar intermediário próximo de 50%, enquanto **Nordeste** e **Norte**, tradicionalmente nas faixas inferiores, alcançam 44%–45%, com ganhos expressivos de mais de 10 pontos percentuais em uma década.

Gráfico 54 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do percentual de dirigentes municipais com ensino superior – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

A análise temporal sugere três fases distintas: (i) uma fase de divergência até 2016, quando a expansão acelerada do Sul e do Centro-Oeste ampliou o hiato inter-regional; (ii) um período de ajuste entre 2017 e 2021, no qual as regiões seguidoras passaram a acelerar a qualificação dos seus quadros dirigentes, mesmo sob os efeitos desorganizadores da pandemia e de ciclos eleitorais; e (iii) uma fase de convergência robusta a partir de 2022, marcada por uma queda acentuada do desvio-padrão regional ($\sigma \approx 5,8$), o menor valor da série histórica.

Essa convergência decorre, sobretudo, da elevação do piso educacional no Norte e Nordeste — impulsionada por políticas de formação continuada, concursos públicos e programas de gestão por competências — combinada à estabilização dos níveis já elevados nas regiões líderes e a um leve refluxo no Sul, após seu auge no período pré-pandemia. O resultado é uma redução consistente do diferencial entre topo e base, de cerca de 15–20 p.p. no início da série para 10–12 p.p. em 2024.

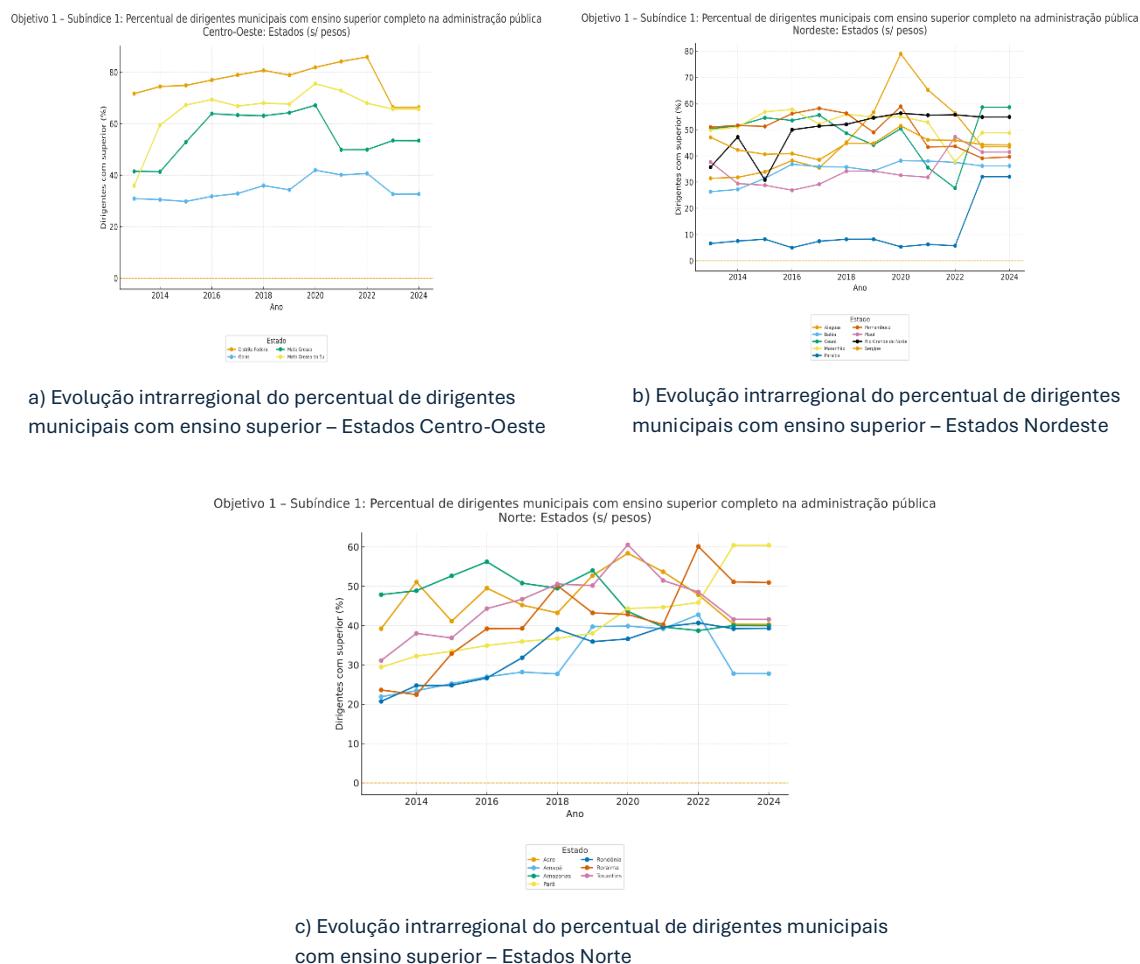
Do ponto de vista da política pública e da PNDR, o desafio passa a ser consolidar essa convergência, sustentando o avanço nas regiões de menor densidade institucional e prevenindo o retrocesso nas mais desenvolvidas. Recomenda-se combinar metas de elevação anual do piso (2–3 p.p./ano) nas regiões seguidoras com redução adicional do sigma para valores abaixo de 5 até 2027, por meio de políticas de formação, certificação e retenção de dirigentes municipais,

associadas à expansão do governo digital, redes de assistência técnica e escolas de governo regionais.

A consolidação desse processo de qualificação da alta gestão pública local constitui um pilar essencial para a efetividade dos demais eixos da PNDR, incluindo educação, inovação e infraestrutura, pois traduz a capacidade institucional mínima necessária à execução eficiente de políticas de desenvolvimento territorial.

A **análise intrarregional** do percentual de dirigentes municipais com ensino superior completo (Gráfico 55) evidencia três padrões distintos de convergência territorial.

Gráfico 55 – Evolução intrarregional do percentual de dirigentes municipais com ensino superior: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

No **Centro-Oeste**, o processo é o mais avançado e consistente do país: o Distrito Federal, que por anos operou como um *outlier* na faixa de 70–80%, perdeu parte do efeito de polarização à medida que Goiás e Mato Grosso do Sul ascenderam para o patamar de 55–65%, e Mato Grosso consolidou avanço estrutural, migrando da

faixa de 40% para cerca de 50%. O resultado é um estreitamento notável do leque intrarregional, que sinaliza uma base gerencial mais homogênea e consolidada.

No **Nordeste**, a convergência é mais lenta e irregular, com capitais e estados litorâneos (CE, PE, BA, RN) sustentando trajetória firme de alta, enquanto Piauí, Alagoas, Paraíba e Sergipe apresentam flutuações frequentes associadas à instabilidade administrativa e à menor escala institucional. Ainda assim, o funil se estreita gradualmente — em 2024, a maioria dos estados se situa entre 38% e 56%, com dispersão residual ligada a recuos pontuais.

Já no **Norte**, o cenário é de melhora acompanhada de forte volatilidade: Rondônia e Tocantins despontam como polos de avanço (55–60%), mas Amazonas, Acre e Amapá oscilam fortemente, refletindo restrições de escala e rotatividade de dirigentes. A banda regional ainda é larga (28–60%), caracterizando uma convergência incompleta e frágil.

Comparativamente, o Centro-Oeste já apresenta homogeneização estrutural, o Nordeste segue trajetória de compressão gradual e o Norte requer políticas de estabilização institucional para sustentar ganhos.

Em termos de **agenda da PNDR**, recomenda-se a combinação de formação certificada de gestores, criação de carreiras atrativas e adoção de instrumentos de governo digital com suporte técnico permanente, adaptados à realidade de cada macrorregião.

Para acelerar o processo, é estratégico pactuar metas de elevação do piso de qualificação (2–3 p.p. anuais) nos estados de menor desempenho e reduzir a dispersão intrarregional, priorizando mecanismos cooperativos — consórcios intermunicipais, escolas regionais de governo e contratos de desempenho (SLA) — que garantam continuidade administrativa e mantenham a infraestrutura de gestão pública em operação estável ao longo dos ciclos políticos.

- **Indicador:** Percentual de servidores municipais com ensino superior

O indicador **Percentual de servidores municipais com ensino superior completo** evidencia um avanço estrutural significativo entre 2013 e 2021 (Gráfico 56), seguido de uma fase de acomodação e leve retração no pós-pandemia, refletindo os impactos institucionais e fiscais sobre a gestão de pessoal municipal.

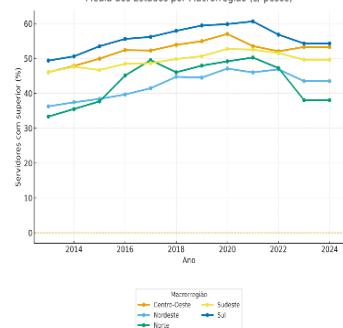
Em 2024, observam-se diferenças claras entre as macrorregiões: **Sul** e **Centro-Oeste** mantêm a dianteira, com médias de 55%–56%, sustentadas por maior estabilidade administrativa e políticas de valorização funcional; o **Sudeste** se estabiliza em torno de 50%; o **Nordeste** alcança 43%–44%, consolidando avanços moderados; e o Norte, após um salto expressivo até 2021 (acima de 50%), recua para cerca de 38%, reabrindo o hiato frente às regiões líderes.

O ciclo histórico mostra três momentos distintos: (i) uma fase de convergência gradual (2013–2021), impulsionada pela expansão da formação e certificação de servidores; (ii) um choque de ajuste em 2022, com queda mais acentuada nas regiões seguidoras; e (iii) uma reacomodação em 2023–2024, quando parte dos ganhos se perde e o desvio-padrão inter-regional volta a crescer.

Gráfico 56 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do percentual de servidores municipais com ensino superior – 2013-2024

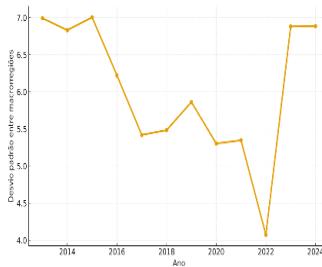
a) Evolução inter-regional

Objetivo 1 – Subíndice 2: Percentual de servidores municipais com ensino superior completo na administração pública
Média dos Estados por Macrorregião (s/ pesos)



b) Desvio-padrão

Sigma-convergência entre regiões – Percentual de servidores municipais com ensino superior completo na administração pública



Fonte: Elaboração própria.

A sigma-convergência inter-regional, que vinha em trajetória de redução até 2021, sofre reversão parcial, com aumento da dispersão após o biênio 2022–2023 — especialmente devido à perda de fôlego no Norte e no Nordeste. As causas estruturais combinam restrições fiscais, envelhecimento do funcionalismo, concursos suspensos e alta rotatividade em municípios pequenos, além da dificuldade de atrair e reter quadros qualificados fora das capitais.

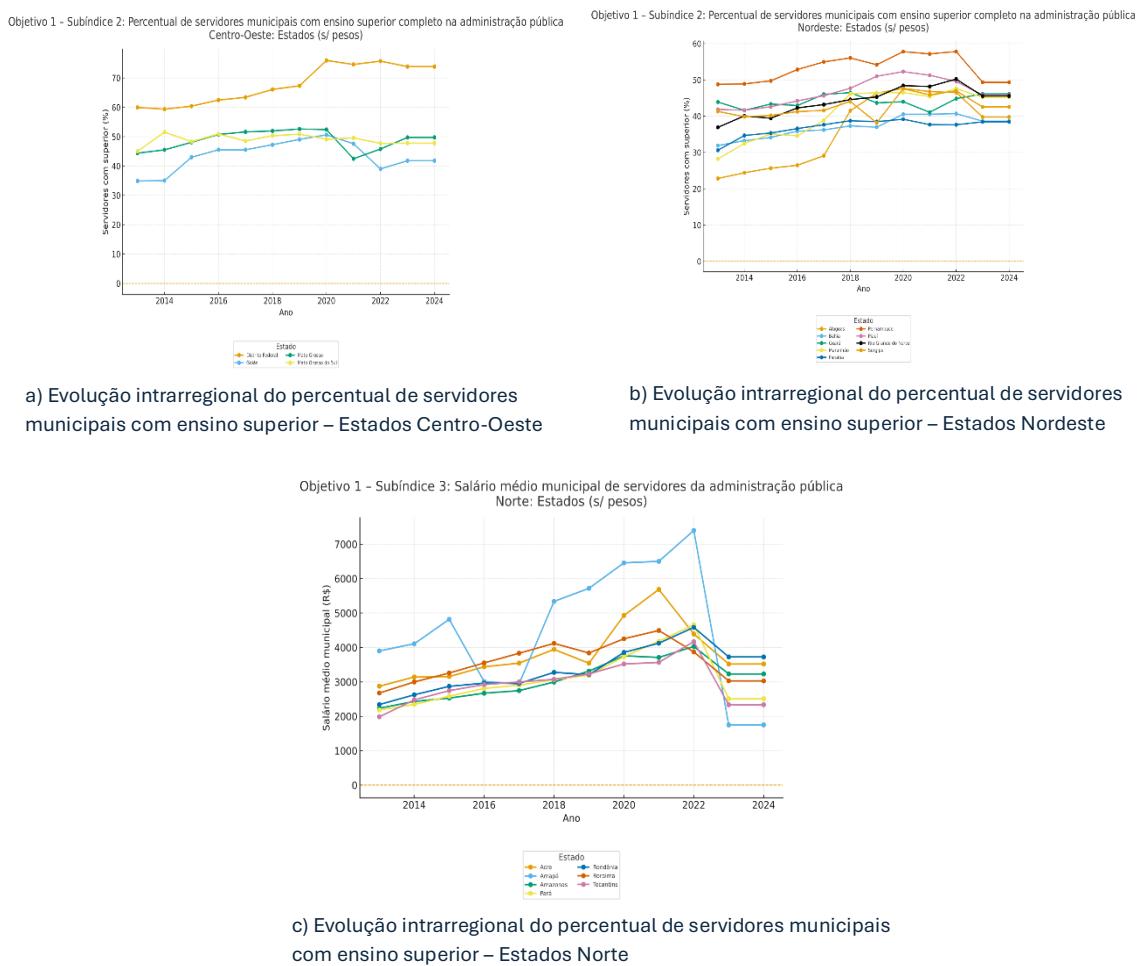
Nos territórios de maior capacidade institucional (Sul e Centro-Oeste), o indicador se mostra mais resiliente, evidenciando o papel de carreiras estruturadas e programas permanentes de capacitação.

No **âmbito da PNDR** e do eixo Capacidades Governativas, a prioridade deve recair sobre três frentes articuladas: (i) retomada de programas de formação e certificação em larga escala, voltados a servidores efetivos nas regiões Norte e Nordeste; (ii) modelagem de carreiras intermunicipais e consórcios de gestão compartilhada, com suporte em governo digital e planos plurianuais de provimento; e (iii) integração entre política fiscal e valorização de pessoal técnico, garantindo sustentabilidade das folhas e estabilidade institucional.

A **análise intrarregional do percentual de servidores municipais com ensino superior completo** (Gráfico 57) evidencia padrões distintos de convergência entre as macrorregiões.

No **Centro-Oeste**, observa-se o caso mais claro de compressão do leque intra-regional, com Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul evoluindo de trajetórias divergentes em 2013 para um corredor comum em torno de 50% em 2024. A queda temporária de Goiás em 2021–2022 foi rapidamente compensada, e o Distrito Federal, embora permaneça como outlier estrutural (70%+), deixou de distorcer a média regional, refletindo uma homogeneização gradual dos estados vizinhos em padrões mais altos de qualificação.

Gráfico 57 – Evolução intrarregional do percentual de servidores municipais com ensino superior: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

No **Nordeste**, o movimento é mais lento, porém contínuo: partindo de forte dispersão no início da série (entre 20% e 40%), quase todos os estados convergem para a faixa 40%–50%, demonstrando ganhos estruturais ligados à expansão da formação superior, realização de concursos públicos e reorganização administrativa. Picos isolados, como o observado em 2019, não se sustentam e indicam flutuações conjunturais em meio a um avanço de fundo.

No **Norte**, por sua vez, há melhora acompanhada de fragilidade de coesão. A região reduziu o hiato em relação às demais até 2020–2021, mas parte dos avanços se reverteu no triênio 2022–2024, resultando em ampliação da dispersão entre estados. O gráfico do Subíndice 3 (salário médio municipal) ajuda a interpretar essa dinâmica: oscilações bruscas de remuneração em estados como Amazonas, Pará e Rondônia indicam tanto restrições fiscais quanto mudanças na composição do funcionalismo, afetando diretamente a atração e retenção de servidores qualificados. Onde há estabilidade fiscal e valorização salarial, o percentual de servidores com nível superior se mantém elevado; onde há compressão orçamentária, o indicador perde fôlego.

Em síntese, o Centro-Oeste já exibe convergência intra consolidada, o Nordeste avança em compressão gradual e sustentada, e o Norte enfrenta volatilidade e vulnerabilidade estrutural.

Para acelerar a homogeneização interna e mitigar as assimetrias, recomenda-se à PNDR adotar três alavancas centrais: (i) programas contínuos de formação e certificação de servidores, com ênfase nos municípios menores; (ii) carreiras compartilhadas e consórcios intermunicipais de gestão de pessoal, capazes de ampliar escala e reduzir rotatividade; e (iii) políticas de sustentabilidade fiscal e valorização remuneratória vinculadas à qualificação, garantindo retenção e continuidade administrativa. Esses mecanismos são cruciais para consolidar o ciclo de convergência institucional e assegurar o fortalecimento das capacidades governativas locais no horizonte 2025–2027.

- **Indicador:** Salário médio municipal de servidores da Administração Pública

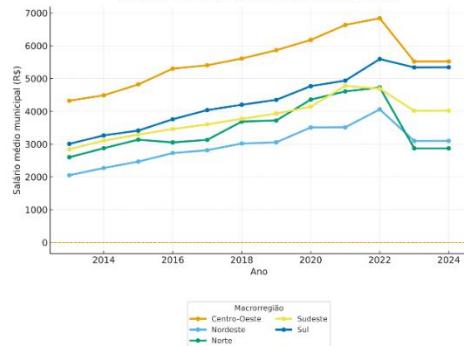
O indicador **Salário médio municipal dos servidores da Administração Pública** (Gráfico 58) revela um quadro de divergência recente após quase uma década de convergência.

Gráfico 58 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do salário médio municipal de servidores da Administração Pública – 2013-2024

a) Evolução inter-regional

Objetivo 1 – Subíndice 3: Salário médio municipal de servidores da administração pública

Média dos Estados por Macrorregião (R\$ / pesos)



b) Desvio-padrão

Sigma-convergência entre regiões – Salário médio municipal de servidores da administração pública



Fonte: Elaboração própria.

Em 2024, o **Centro-Oeste** mantém a liderança nacional, com média em torno de R\$ 5,4 mil, ainda que abaixo do pico de 2022 (quando superou R\$ 6,5 mil); o **Sul** segue trajetória estável e se aproxima desse patamar (\approx R\$ 5,3–5,4 mil), configurando um bloco superior consolidado. O **Sudeste** se estabiliza na faixa dos R\$ 4 mil, enquanto **Nordeste** e **Norte**, que haviam alcançado R\$ 3,5–4,0 mil até 2020–2021, recuam para R\$ 2,9–3,1 mil, reabrindo o hiato histórico.

A série temporal delineia três fases: (i) 2013–2021, marcada por convergência “benigna”, com crescimento simultâneo em todas as regiões; (ii) 2022, quando ocorre um descolamento abrupto — salto do Centro-Oeste e inflexão negativa em

Norte/Nordeste; e (iii) 2023–2024, fase de reacomodação parcial, mas com manutenção da distância estrutural entre os grupos regionais.

O comportamento do sigma inter-regional confirma essa dinâmica: o desvio-padrão cresce quase continuamente desde 2016, alcançando em 2024 o maior valor da série (\approx 1.200), sinalizando **divergência salarial crescente entre macrorregiões**. Diferentemente dos indicadores de qualificação (dirigentes e servidores com ensino superior), que evidenciam compressão da dispersão, o componente remuneratório diverge, refletindo assimetria fiscal e institucional.

Essa diferença decorre de múltiplos fatores: ciclos de arrecadação e despesa, capacidade desigual de financiar carreiras e progressões, e recomposições pós-pandemia com forte viés territorial. Em regiões de maior densidade administrativa — como Sul e Centro-Oeste —, a combinação de base fiscal sólida, corpo técnico estável e carreiras valorizadas gera resiliência; já em regiões de baixa escala e alta dependência de transferências — Norte e Nordeste —, o ajuste fiscal incide diretamente sobre salários e recomposições. Assim, o indicador evidencia a relação direta entre sustentabilidade fiscal e retenção de quadros qualificados.

Para conter a divergência e estimular convergência remuneratória, a **agenda da PNDR 2025–2027** deve atuar em duas frentes complementares: (i) modernização fiscal e administrativa — integrando cadastros, compras e serviços compartilhados, digitalização e consórcios intermunicipais —, ampliando o espaço orçamentário; e (ii) valorização e racionalização de carreiras, com ênfase em municípios de baixa escala, vinculando progressões e gratificações a qualificação e desempenho.

Metas realistas incluem elevação real dos salários médios no Norte e Nordeste em 3–4% ao ano (deflacionado) e redução do sigma para níveis próximos a 2020, com monitoramento contínuo da composição do quadro funcional e do gasto com pessoal, de modo a equilibrar qualificação, estabilidade e sustentabilidade no serviço público municipal.

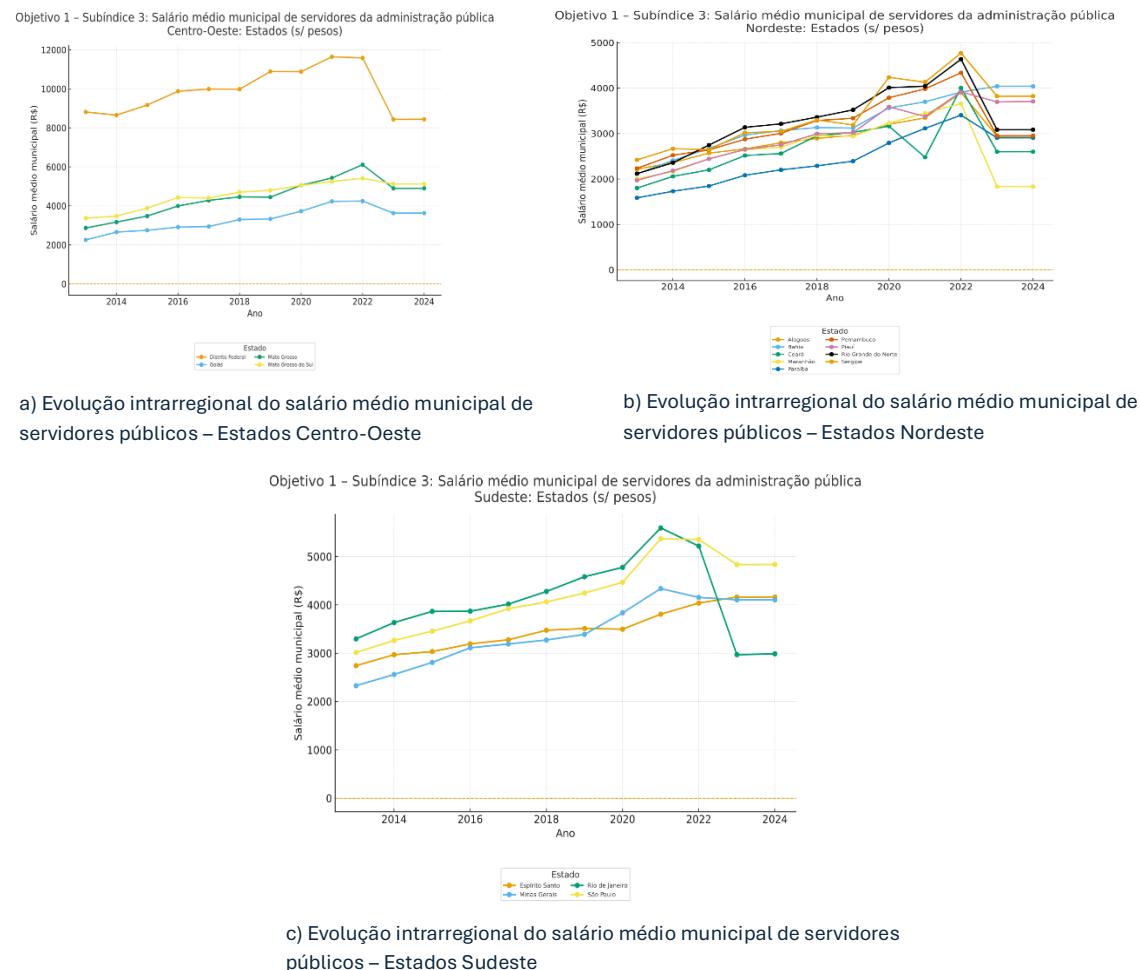
Em relação à **leitura intraregional do indicador** (Gráfico 59), confirmam-se padrões distintos de convergência entre as três regiões analisadas.

No **Centro-Oeste**, a convergência entre Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul é evidente: partindo de níveis disparem em 2013, os três estados convergem em 2024 para a faixa de R\$ 4,8–5,3 mil, enquanto o Distrito Federal se mantém como *outlier* estrutural, com R\$ 8,3 mil em 2024 após pico de R\$ 12 mil em 2022. A diferença interna entre os três estados-base — antes superior a R\$ 2 mil — reduz-se para menos de R\$ 500, mostrando compressão sólida e sustentabilidade fiscal crescente.

No **Nordeste**, há convergência gradual e frágil: os estados sobem de R\$ 1,6–2,6 mil em 2013 para R\$ 3,2–4,0 mil em 2024, mas oscilações recentes — ligadas a ajustes fiscais e recomposição pós-pandemia — reabrem levemente o leque. Apesar da melhora estrutural, a dispersão ainda decorre da heterogeneidade fiscal e administrativa, sobretudo em estados menores e mais dependentes de transferências.

Já no **Sudeste**, observa-se convergência quase plena, com SP, MG e ES alinhados entre R\$ 4,0–4,8 mil, enquanto o Rio de Janeiro se mantém abaixo, em torno de R\$ 3,0 mil, configurando o principal ponto de dispersão residual.

Gráfico 59 – Evolução intrarregional do salário médio municipal de servidores da Administração Pública: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

Comparativamente, o Centro-Oeste apresenta o quadro mais consolidado de convergência intra, o Nordeste melhora o piso, mas preserva volatilidade e risco de retrocessos, e o Sudeste recompõe a homogeneidade com exceção do RJ.

Como indicador de capacidade governativa, o salário médio reflete diretamente a atração e retenção de quadros qualificados, mas seu efeito depende de carreiras estruturadas e estabilidade fiscal. Para acelerar a convergência intraregional, três eixos de ação são estratégicos: (i) harmonização mínima de carreiras e critérios de progressão baseados em desempenho e formação; (ii) consórcios intermunicipais e centrais de serviços para dar escala à gestão de RH e finanças; e (iii) digitalização e contratos de manutenção (SLA) que reduzam a rotatividade e os custos

operacionais, especialmente nas regiões com maior vulnerabilidade fiscal e administrativa.

- **Indicador:** Índice de Sustentabilidade Fiscal dos Municípios

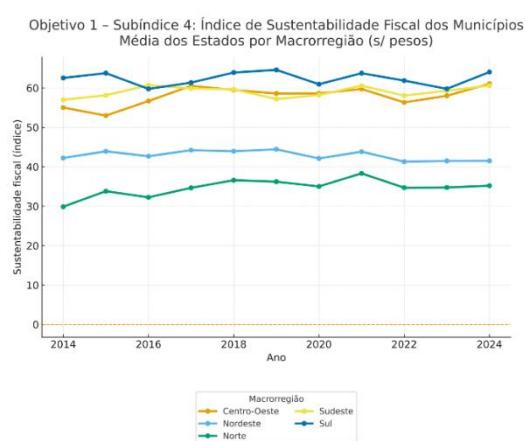
O **Índice de Sustentabilidade Fiscal dos Municípios** sintetiza a capacidade dos entes locais de financiar e manter serviços públicos com equilíbrio entre receitas, despesas e endividamento, preservando espaço para investimento e evitando deterioração de caixa.

No Eixo Capacidades Governativas, ele funciona como resultado intermediário: municípios com situação fiscal mais sólida tendem a reter quadros qualificados, cumprir contratos, manter sistemas e executar políticas com menor risco de interrupção — condições que viabilizam os demais produtos do eixo (tais como profissionalização, governo digital, integridade e compras) e elevam a efetividade dos outros eixos da PNDR.

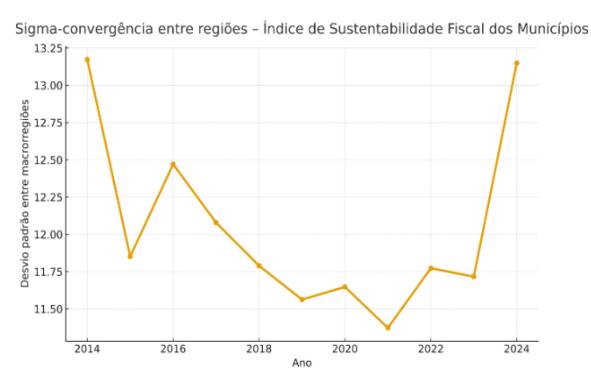
No horizonte **2014–2024** (Gráfico 60), observa-se um padrão de **estabilidade com leve tendência de melhoria nas regiões de maior capacidade fiscal e ganhos graduais, porém frágeis, nas regiões de base mais estreita**.

Gráfico 60 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do Índice de Sustentabilidade Fiscal dos Municípios – 2013-2024

a) Evolução inter-regional



b) Desvio-padrão



Fonte: Elaboração própria.

O **Sul** mantém a liderança durante todo o período, operando consistentemente entre **62 e 66 pontos**, seguido de perto pelo **Sudeste**, que permanece estável na faixa de **58–61 pontos**. O **Centro-Oeste**, após um avanço até 2018 e ligeiro recuo em 2019–2020, retoma fôlego em **2023–2024**, alcançando cerca de **60–61 pontos**, consolidando-se como bloco de alta sustentabilidade. Já o **Nordeste** apresenta avanço discreto, de **41 para 43/44 pontos**, mas com tendência de estagnação recente; e o **Norte** segue como o mais vulnerável, oscilando entre **30 e 38 pontos**, com perda parcial dos ganhos obtidos até 2021.

Do ponto de vista da **convergência inter-regional**, o σ (desvio-padrão) cai de cerca de **13,2 em 2014 para 11,5 em 2019–2020**, sinalizando uma **aproximação relativa** entre as regiões até o fim da década passada. Contudo, a partir de **2021**, o movimento se inverte: o desvio volta a crescer, atingindo novamente **≈13 em 2024**, o que indica **reabertura das assimetrias fiscais**.

Essa inflexão decorre da combinação entre a **resiliência das regiões mais ricas (Sul, Sudeste e Centro-Oeste)** — que mantêm equilíbrio entre gasto com pessoal, receitas próprias e endividamento — e a **desaceleração fiscal de Norte e Nordeste**, mais expostos à rigidez orçamentária e à dependência de transferências.

Em termos de política pública, o quadro sinaliza que a convergência “espontânea” perdeu tração e precisa ser **induzida por estratégias de fortalecimento da base fiscal local** — incluindo modernização tributária, digitalização de cadastros, fortalecimento da administração financeira e incentivos a consórcios para gestão compartilhada de arrecadação e despesa.

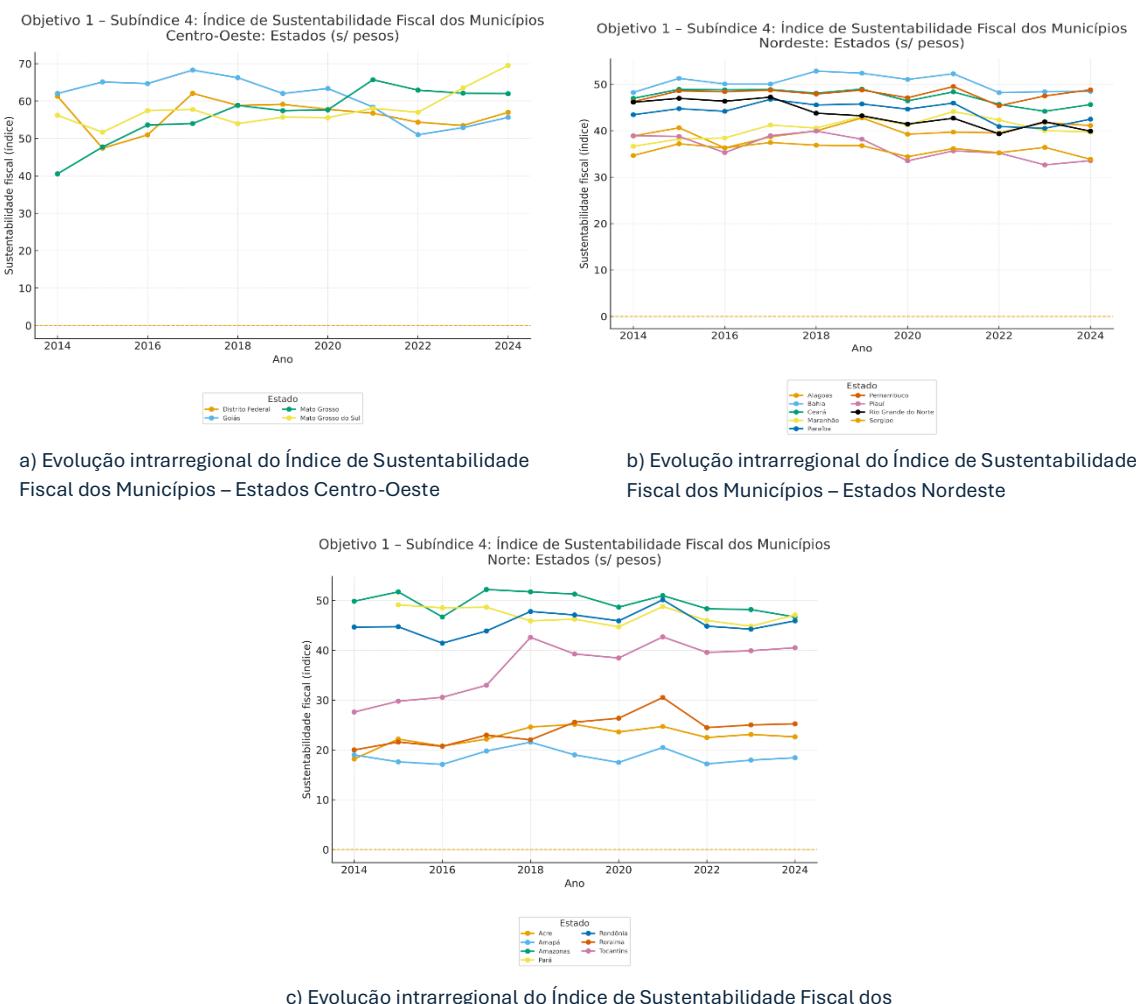
No contexto do **Eixo de Capacidades Governativas da PNDR**, a sustentabilidade fiscal constitui o alicerce para a consolidação dos demais componentes (qualificação de pessoal, planejamento e governança). A retomada da convergência fiscal inter-regional depende, portanto, de **assistência técnica focalizada nos municípios de menor porte, mecanismos de equalização federativa e programas de modernização administrativa e financeira** que ampliem a autonomia e previsibilidade orçamentária das regiões periféricas, reduzindo o hiato estrutural que hoje separa o Norte e o Nordeste do restante do país.

No **contexto interregional** (Gráfico 61), o indicador revela dinâmicas distintas de convergência intrarregional entre as três macrorregiões. No **Centro-Oeste**, observa-se **convergência consolidada em patamar elevado**: Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, que em 2014–2016 variavam entre 45 e 55 pontos, atingem em 2024 uma faixa homogênea de **57–63 pontos**, com o **Distrito Federal** mantendo posição superior, mas com **redução do hiato histórico**. A região opera, portanto, com **baixa dispersão e estabilidade fiscal consistente**, reflexo de base tributária sólida e capacidade de gestão financeira.

No **Nordeste**, o avanço é **generalizado, porém lento**: estados litorâneos e de maior dinamismo (CE, PE, BA, RN) estabilizam-se em torno de **45–50 pontos**, enquanto os demais (AL, SE, PB, PI) oscilam em trajetórias mais irregulares. Apesar de o piso ter subido, a **compressão do leque intraregional ainda é incompleta**, exigindo continuidade nas políticas de recomposição de receita própria e controle de gasto com pessoal.

Já no **Norte**, a **heterogeneidade permanece ampla**: Rondônia, Tocantins e Pará operam próximos de **45–51 pontos**, mas **Acre e Amapá** seguem em níveis muito inferiores, entre **20 e 30 pontos**, ampliando a dispersão a partir de 2022. O quadro sugere **convergência interrompida**, vinculada à limitação de escala administrativa, baixa arrecadação e rigidez orçamentária.

Gráfico 61 – Evolução intrarregional do Índice de Sustentabilidade Fiscal dos Municípios: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

Em síntese, o **Centro-Oeste consolida convergência em alto desempenho**, o **Nordeste avança gradualmente**, e o **Norte requer ação focalizada** para elevar o piso e reduzir vulnerabilidades estruturais.

A **PNDR** pode desempenhar papel decisivo nesse processo ao articular **modernização fiscal (cadastros, dívida ativa, sistemas integrados), serviços compartilhados via consórcios intermunicipais e digitalização com contratos de manutenção (SLA)** que assegurem continuidade operacional. Tais medidas não apenas reduziriam a dispersão intra-regional, sobretudo no Norte, como também **reverteriam a tendência recente de aumento do σ interregional**, retomando o movimento de convergência observado até 2019/2020 e fortalecendo a base financeira necessária à efetividade dos demais eixos da política de desenvolvimento regional.

A leitura integrada dos quatro indicadores do **Eixo Capacidades Governativas** — qualificação de dirigentes, qualificação de servidores, salário médio municipal e

sustentabilidade fiscal — confirma a existência de um **núcleo de alta capacidade no Sul e Sudeste**, com **corredores de convergência consolidados no Centro-Oeste**, enquanto o **Nordeste interior e a Amazônia** seguem como **fronteiras críticas de fortalecimento institucional**.

O conjunto dos dados revela **convergência parcial, porém desigual**, tanto entre quanto dentro das macrorregiões: o Centro-Oeste opera em patamar alto e homogêneo, o Sul e o Sudeste mantêm estabilidade e profissionalização consolidadas, o Nordeste avança de forma gradual, e o Norte ainda apresenta vulnerabilidade estrutural ligada à baixa escala fiscal e à rotatividade de quadros.

6.2.6.2. Convergência entre os produtos/entregas aderentes à PNDR e o Eixo 6

O eixo de Capacidades Governativas representa o núcleo institucional da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, pois trata dos meios pelos quais estados, consórcios e municípios transformam recursos, planos e programas em ações efetivas no território.

Em 2024, as entregas relacionadas a esse eixo foram numericamente menores que as observadas em áreas finalísticas como infraestrutura ou desenvolvimento social, mas seu peso estratégico é elevado, uma vez que o desempenho dos demais eixos depende diretamente da qualidade das instituições locais e da capacidade administrativa instalada.

As **entregas do PPA 2024–2027** vinculadas ao eixo Capacidades Governativas concentraram-se em três grandes frentes:

- (1) fortalecimento da governança federativa e da articulação regional;
- (2) ampliação de instrumentos de planejamento e monitoramento local; e
- (3) apoio técnico à elaboração de planos sub-regionais e à gestão de consórcios públicos.

Essas iniciativas incluíram a disseminação de metodologias de gestão territorial, capacitações de equipes municipais, elaboração de planos diretores, planos de desenvolvimento sub-regional (como Semiárido, Marajó-Baixada e Faixa de Fronteira) e a criação de instâncias de coordenação territorial associadas aos Planos Regionais de Desenvolvimento.

Nos **resultados intermediários**, o eixo apresentou evolução moderada, porém positiva, com melhoria dos indicadores de governança, transparência e capacidade de planejamento nos três Planos Regionais. Esse avanço se explica menos por um aumento quantitativo de entregas e mais pelo fortalecimento institucional de estruturas-chave da política regional. Assim, por exemplo, a criação do **Núcleo de Inteligência Regional (NIR)** e a institucionalização dos **Grupos de Trabalho Temáticos** sobre Monitoramento, Indicadores e Financiamento contribuíram para consolidar um ambiente técnico de cooperação interinstitucional.

Esse avanços no nível federal irradiam efeitos sobre as superintendências (Sudam, Sudene e Sudeco) e, gradualmente, sobre os governos estaduais e consórcios regionais que participam da governança da PNDR.

No **Nordeste**, o fortalecimento da SUDENE e o apoio à atualização de instrumentos de planejamento (como o PRDNE e o Plano Sub-regional do Semiárido) melhoraram a capacidade de coordenação intergovernamental. Observa-se, por exemplo, maior coerência entre programas federais, estaduais e municipais em torno de eixos prioritários, além de avanços na institucionalização de consórcios regionais.

Esses movimentos se refletem em resultados intermediários mais estáveis, especialmente em indicadores de planejamento e execução orçamentária territorializada.

Na **Amazônia Legal**, o eixo Capacidades Governativas ganha relevância adicional: a região apresenta grandes vazios institucionais e heterogeneidade na capacidade dos municípios de formular e gerir políticas públicas. As entregas do PPA voltadas a essa temática — planos diretores, capacitação de equipes locais, apoio à elaboração de projetos e mecanismos de gestão ambiental descentralizada — têm efeito direto sobre a eficiência da aplicação dos recursos públicos e sobre a possibilidade de articulação federativa.

Embora os resultados intermediários ainda sejam limitados, nota-se que municípios apoiados por projetos de capacitação e gestão integrada apresentam avanços mais expressivos na execução de políticas e na coordenação com os órgãos federais.

No **Centro-Oeste**, o eixo apresenta um perfil mais consolidado, com estados e municípios que já possuem maior capacidade fiscal e técnica. As entregas em 2024 focaram na criação de instrumentos de monitoramento e avaliação regional, integração de dados e fortalecimento dos comitês executivos regionais. A consolidação do PRDCO e a articulação com o MPO para o acompanhamento das entregas do PPA foram resultados concretos que demonstram o amadurecimento da governança regional.

Nessa região, os resultados intermediários do eixo são positivos, refletindo a capacidade instalada e a eficiência administrativa na condução de políticas territoriais.

Do ponto de vista mais amplo, o eixo de Capacidades Governativas tem se mostrado **determinante para a coerência geral da PNDR**. Ele atua como um “eixo de sustentação”, sobre o qual se apoiam a execução física e financeira das demais políticas.

Em 2024, o avanço na integração entre o **PPA, os PRDs e os sistemas de monitoramento (SIOP e painéis territoriais)** evidenciou um ganho institucional importante: pela primeira vez, tornou-se possível acompanhar de forma integrada entregas físicas, recursos financeiros e metas regionais, oferecendo à governança da política uma visão territorializada e comparável da ação pública.

Apesar desses progressos, persistem **desafios estruturais**:

- a assimetria de capacidades técnicas e fiscais entre municípios e regiões;
- a alta rotatividade de quadros técnicos locais, que dificulta a continuidade de programas; e

- a carência de instrumentos de cooperação e de financiamento de longo prazo para consórcios e pactos regionais.

Esses fatores limitam a institucionalização plena da PNDR no nível subnacional e reforçam a necessidade de mecanismos de apoio técnico permanente e de simplificação de normas de transferência de recursos.

Em síntese, o eixo de Capacidades Governativas encerra o ciclo de 2024 com avanços significativos em coordenação e governança, que representam uma base sólida para o amadurecimento da PNDR como política de Estado. O desafio, agora, é transformar essa arquitetura institucional em **capacidade efetiva de execução local**, consolidando a governança multinível como o eixo integrador de toda a política de desenvolvimento regional brasileira.

6.2.6.3. Recomendações para Política e Governança

A consolidação do Eixo Capacidades Governativas no âmbito da PNDR depende de três alavancas simultâneas — pessoas, processos e finanças —, articulando profissionalização e certificação de gestores, digitalização e integridade administrativa, e sustentabilidade fiscal com ampliação da receita própria.

No marco da política, a estratégia deve combinar difusão de padrões a partir dos polos de excelência (Q1), escala e continuidade via consórcios intermunicipais (Q2), choques de gestão e padronização de rotinas em regiões com recursos, mas baixa governança (Q3) e pacotes completos de assistência técnica e operação para territórios de baixa densidade e alta dispersão (Q4).

Os indicadores de sucesso incluem o aumento dos percentuais de dirigentes e servidores com ensino superior, a valorização do salário médio municipal, o avanço do índice de sustentabilidade fiscal e a redução do σ inter e intrarregional.

Com essa abordagem integrada, a PNDR transforma o fortalecimento das capacidades estatais em efeitos multiplicadores sobre todos os eixos de política, encurtando o tempo de entrega, promovendo maior equidade federativa e reduzindo assimetrias territoriais de forma verificável e sustentável.

Nesse contexto, recomenda-se, para o próximo ciclo (2025–2027), consolidar as redes regionais de governança, ampliando o papel dos consórcios intermunicipais e das universidades públicas como parceiros técnicos na implementação dos PRDs.

Sugere-se, ainda, a criação de um programa nacional de capacitação territorial voltado a servidores estaduais e municipais, com foco em planejamento, gestão de projetos e monitoramento de políticas públicas.

Essas medidas são essenciais para garantir que a política regional alcance o objetivo maior de reduzir desigualdades de capacidades institucionais, condição indispensável para que as demais dimensões do desenvolvimento territorial — produtiva, social e ambiental — possam avançar de forma sustentável e equitativa.

A governança do eixo deve ser estruturada sob uma coordenação interministerial entre MIDR, MPO e MF, com condicionalidades positivas (bônus federativo)

vinculadas a metas de qualificação profissional, responsabilidade fiscal e melhoria no índice composto de capacidades. Tais incentivos podem assumir a forma de priorização em transferências voluntárias, redução de contrapartidas ou melhores condições de financiamento nos Fundos Constitucionais, conforme o desempenho territorial medido.

No campo da formação e profissionalização, recomenda-se instituir trilhas formativas graduais por tipologia (Q1→Q4), associadas a certificações oficiais e a programas de mentoria técnica. Cada ciclo de aprendizagem deve ser vinculado a resultados concretos em gestão, como aumento da proporção de dirigentes e servidores com ensino superior, estabilização de quadros técnicos e avanço nos indicadores de sustentabilidade fiscal.

Por fim, o monitoramento e a transparência são pilares centrais da estratégia. Sugere-se a implementação de um painel público de acompanhamento com séries históricas por UF e tipologia, apresentando dispersões inter e intrarregionais e mapas dinâmicos do indicador composto municipal, atualizado semestralmente. Esse sistema deve permitir o rastreamento do sigma (σ) como métrica de convergência territorial e o cálculo de ganhos agregados de capacidade estatal.

6.2.7. Eixo 7 – Meio Ambiente e Sustentabilidade

O Índice Composto de Sustentabilidade – 2024 (Figura 28) mostra um retrato territorial que espelha o desafio de equilibrar crescimento econômico, conservação ambiental e gestão de recursos.

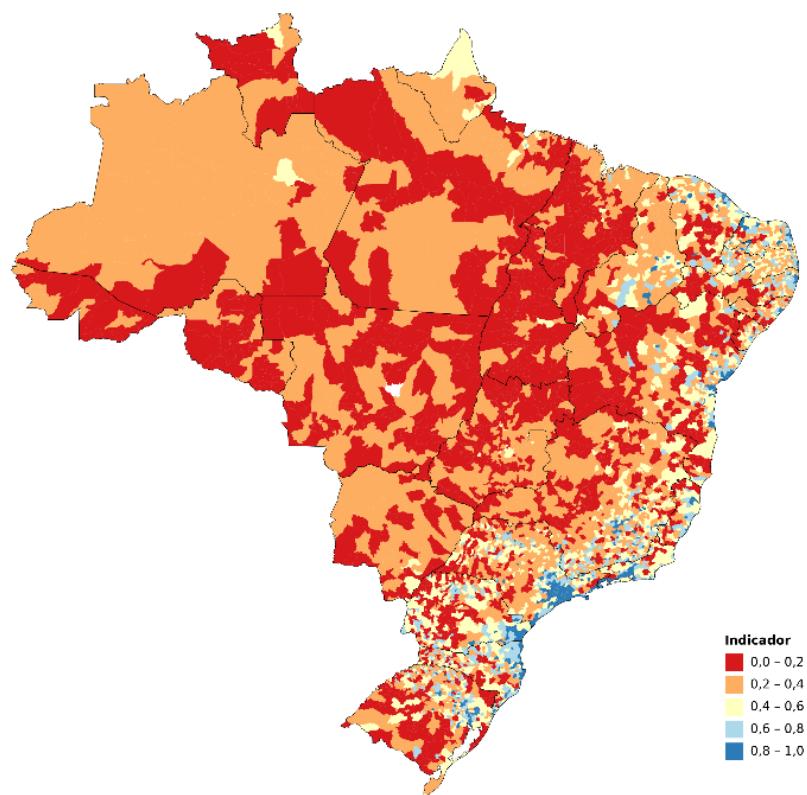
O mapa revela uma forte **assimetria espacial**, com predominância de municípios nas faixas mais baixas do índice (tons vermelhos e alaranjados) em grande parte do território norte e interior do Nordeste, contrastando com áreas de desempenho mais alto (tons azuis) concentradas no **litoral Sudeste-Sul** e em **corredores produtivos do Centro-Sul**.

O padrão forma um “arco crítico” que se estende do **sudoeste do Amazonas e Rondônia**, passando pelo **norte do Mato Grosso e oeste do Pará**, até o **MATOPIBA** — regiões que seguem sob forte pressão de desmatamento, emissões por uso do solo e degradação ambiental, apesar de avanços pontuais em manejo e regularização. Nessas áreas, a conversão de vegetação nativa e o fogo ainda superam os ganhos recentes em gestão de resíduos, reciclagem ou práticas agropecuárias de baixo carbono.

Em contraste, o **Sul e Sudeste**, além de partes do **Centro-Oeste consolidado (DF, sul de GO, norte de MS)**, apresentam **maior densidade de atividades econômicas urbanas, logística reversa e regulação ambiental**, o que se traduz em índices mais elevados de sustentabilidade. Esses territórios reúnem infraestrutura de saneamento e resíduos consolidada, fiscalização efetiva e base produtiva mais diversificada, o que reduz a intensidade de emissões e amplia oportunidades na economia verde.

Entre os extremos, destaca-se uma ampla **zona de transição no interior do país**, onde a modernização agrícola e a recuperação de pastagens coexistem com pressões contínuas de desmatamento e emissões difusas.

Figura 28 – PNDR: Índice Composto de Meio Ambiente e Sustentabilidade (2024)



Fonte: Elaboração própria.

O mapa evidencia, portanto, que o desafio da sustentabilidade na PNDR é **profundamente territorial**: onde há governança fundiária, presença do Estado e mercado regulado, o índice avança; onde faltam esses pilares, prevalece o modelo extractivo de curto prazo.

A interpretação espacial reforça a necessidade de **estratégias regionais diferenciadas**: (i) no Norte e na região do MATOPIBA, o foco deve ser controle de desmatamento, manejo sustentável e bioeconomia; (ii) no Centro-Oeste e interior do Nordeste, ampliação de tecnologias limpas e logística de resíduos; e (iii) no Sul e Sudeste, inovação, circularidade e redução de emissões urbanas.

O índice sintetiza, assim, a transição em curso — ainda desigual — entre uma economia baseada em exploração extensiva e outra orientada à **sustentabilidade produtiva e ambiental**.

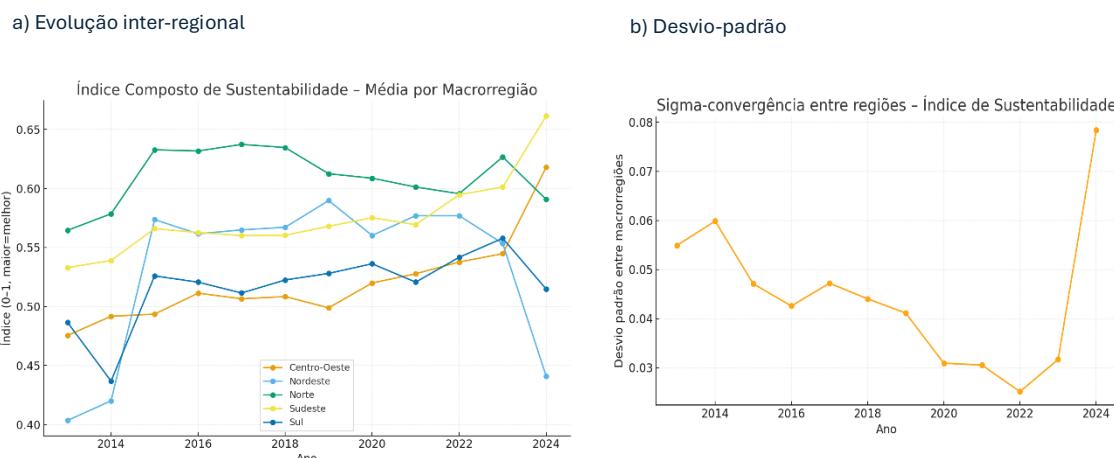
A trajetória do **Índice Composto de Sustentabilidade (2013–2024)** – Gráfico 62 – mostra que o Brasil passou de um período de convergência ambiental para uma fase recente de divergência regional.

Entre 2015 e 2019, as macrorregiões avançaram juntas: reduziu-se o desmatamento, ampliou-se a reciclagem e consolidaram-se instrumentos de controle ambiental, o que fez o desvio-padrão entre regiões cair.

De 2020 a 2022, houve estabilidade, com parte dos ganhos preservados e variações moderadas, sugerindo que as políticas de sustentabilidade mantiveram efeito mesmo diante de restrições fiscais e da pandemia.

Contudo, em 2023–2024, a curva se rompe: o desvio-padrão entre regiões cresce fortemente, sinalizando **reabertura das desigualdades ambientais**. Norte e Centro-Oeste perdem posição relativa, pressionados pela retomada do desmate, aumento de emissões e menor presença institucional, enquanto Sul e Sudeste sustentam melhores níveis, apoiados em economias circulares, logística reversa e sistemas estáveis de fiscalização. O Nordeste mantém trajetória ascendente, mas com forte variabilidade interna entre áreas metropolitanas mais estruturadas e o semiárido, ainda vulnerável.

Gráfico 62 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do Indicador Composto de Meio Ambiente e Sustentabilidade – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

Essas tendências evidenciam que a sustentabilidade territorial depende diretamente da **capacidade institucional e da qualidade das políticas públicas**. Onde há governança fundiária, rastreabilidade produtiva e crédito condicionado, o índice melhora; onde prevalece informalidade e ausência do Estado, os ganhos se perdem.

Para a **PNDR**, as prioridades estratégicas são: (i) fechar o “gap do Arco” com pacotes territoriais que combinem regularização fundiária, monitoramento quase em tempo real e metas de desmate ilegal zero; (ii) expandir a economia circular para o interior, financiando consórcios intermunicipais de resíduos, triagem e biogás; (iii) fortalecer a rastreabilidade de cadeias como carne, soja e madeira, alinhando incentivos privados e metas públicas; e (iv) consolidar uma **governança**

baseada em métricas, mantendo o índice e a σ -convergência como instrumentos de monitoramento contínuo.

O desafio, portanto, é transformar avanços localizados em **sustentabilidade distribuída**, reduzindo o hiato ambiental entre regiões e consolidando o Brasil como economia de baixo carbono em escala nacional.

6.2.7.1. Análise dos indicadores

O **Eixo Meio Ambiente e Sustentabilidade** é composto por quatro indicadores, que serão analisados na sequência por macrorregião, e posteriormente uma análise para as unidades da federação vinculadas às regiões de atuação das superintendências regionais.

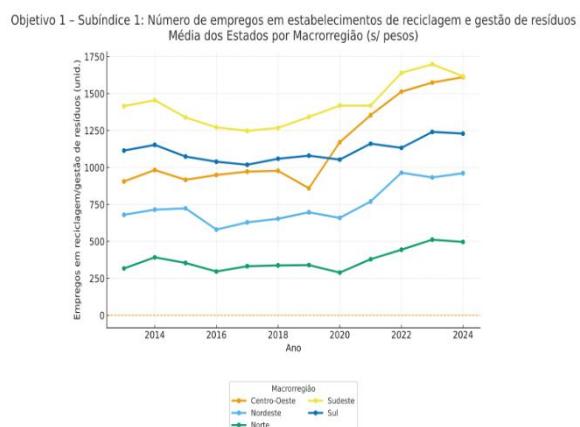
- **Indicador:** Número de empregos em estabelecimentos de reciclagem e gestão de resíduos

O indicador capta o tamanho do mercado de serviços de limpeza urbana, manejo de resíduos e reciclagem (coleta, transbordo, triagem, tratamento/compostagem, aterros sanitários, logística reversa, coprocessamento etc.).

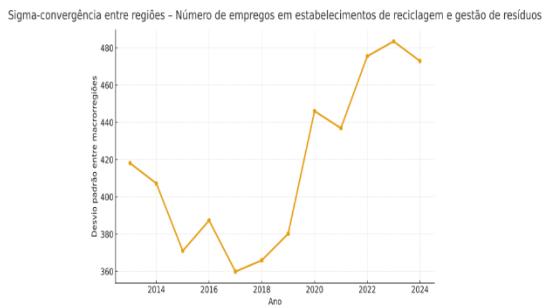
Os gráficos (Gráfico 63) mostram que o **número de empregos em estabelecimentos de reciclagem e gestão de resíduos** segue uma tendência geral de crescimento no Brasil entre 2013 e 2024, mas com **ritmos desiguais entre as macrorregiões**.

Gráfico 63 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do número de empregos em estabelecimentos de reciclagem e gestão de resíduos – 2013-2024

a) Evolução inter-regional



b) Desvio-padrão



Fonte: Elaboração própria.

No primeiro período (2013–2017), observa-se uma expansão moderada e relativamente sincronizada, acompanhada de leve convergência — reflexo da

consolidação de contratos regionais de limpeza urbana, do fortalecimento das cooperativas e do fechamento de lixões em várias capitais.

A partir de 2018, porém, as curvas se separam: o **Sudeste e o Sul** aceleram fortemente, impulsionados por políticas de logística reversa, aumento da coleta seletiva e expansão de plantas de tratamento e triagem, enquanto **Nordeste e Norte** crescem mais lentamente, com base produtiva e institucional ainda frágil. Essa fase (2018–2021) coincide com o aumento do desvio-padrão inter-regional, indicando divergência.

Entre **2022 e 2024**, o setor atinge um **pico de geração de empregos**, consolidando-se como vetor da economia verde — mas sem reconvergência plena. O desvio-padrão permanece alto, revelando que a expansão ocorreu de forma concentrada nas regiões mais urbanizadas e com maior densidade industrial e capacidade gestora municipal.

Em termos de política pública, isso evidencia a importância de **fortalecer a economia circular nas regiões retardatárias**, reduzindo os custos logísticos e incentivando consórcios intermunicipais de resíduos, usinas de triagem e compostagem, e programas de formalização e qualificação de catadoras/es.

Para a PNDR, a estratégia deve combinar **apoio técnico e financeiro diferenciado** — promovendo o fechamento do gap Norte–Nordeste e garantindo que o avanço da economia verde se traduza em **inclusão territorial e transição justa**, com empregos formais, regulares e sustentáveis em todo o país.

As **dinâmicas intrarregionais** (Gráfico 64) do emprego em reciclagem e gestão de resíduos revelam que o avanço recente da economia circular é **desigual dentro das próprias macrorregiões**.

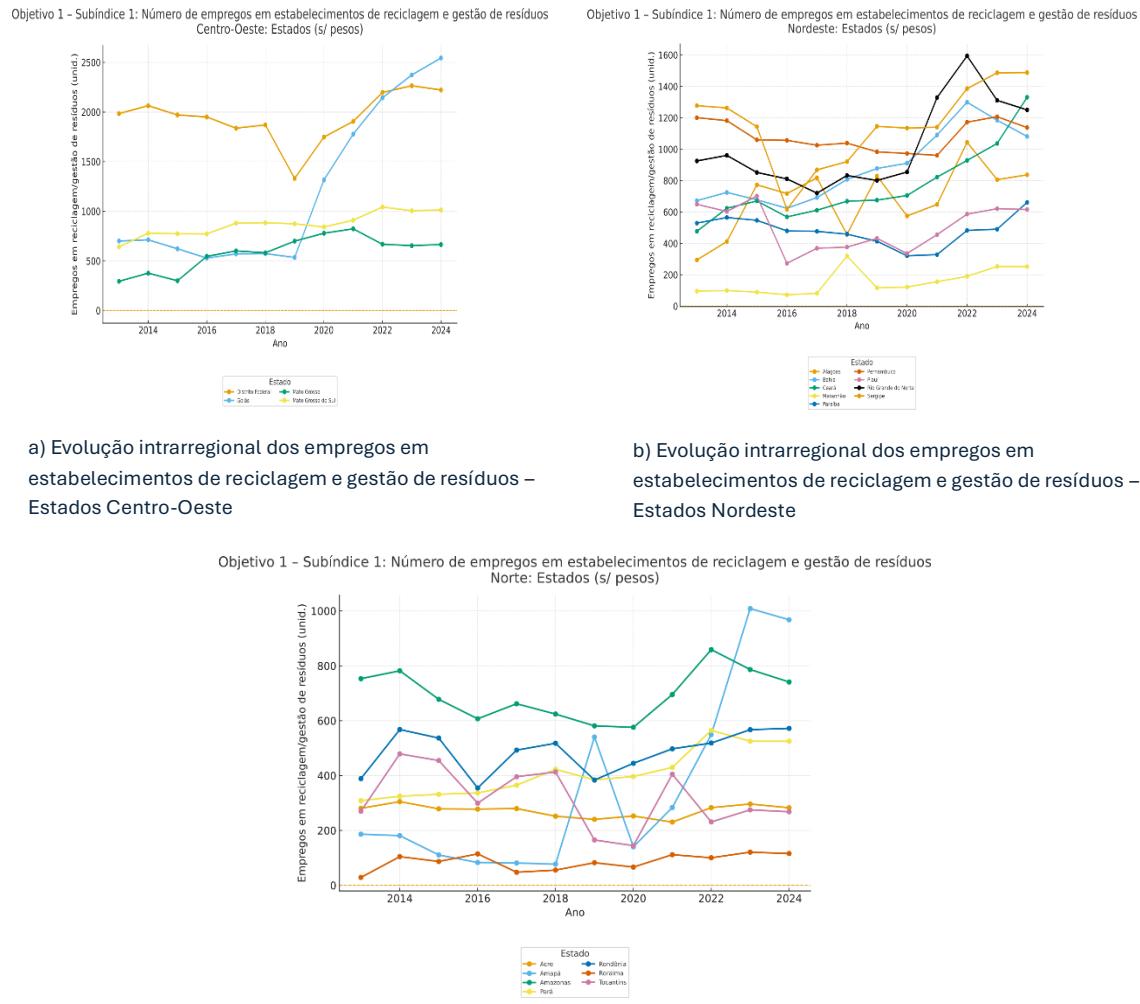
No **Centro-Oeste**, observa-se estabilidade até 2019 e uma forte aceleração no triênio final, puxada pelo **Distrito Federal**, que lidera com operações metropolitanas e mecanização das centrais de triagem. **Goiás** segue em expansão firme, ancorado em eixos urbanos densos, enquanto **Mato Grosso e Mato Grosso do Sul** crescem de forma irregular, dependendo de projetos municipais pontuais. O resultado é um aumento da distância interna após 2021, pedindo políticas de descentralização — com plantas regionais de triagem, compostagem e transbordo fora das capitais.

No **Nordeste**, o quadro é de crescimento generalizado, mas em “clubes”: **Ceará, Pernambuco e Bahia** lideram com arranjos consorciados e mercados recicladores consolidados, enquanto estados menores (RN, PB, SE) avançam com volatilidade e **Piauí e Maranhão** ainda consolidam o *catch-up*. A dispersão aumentou no meio da série, mas vem diminuindo com a chegada de novas plantas e contratos intermunicipais, sugerindo reconvergência em andamento.

Já o **Norte** mantém a maior heterogeneidade do país: **Amazonas e Rondônia** se destacam pela expansão em capitais e eixos rodoviários, enquanto **Pará, Acre, Amapá e Roraima** ainda oscilam conforme a execução de projetos pontuais e disponibilidade de financiamento. Os custos logísticos, a baixa densidade urbana e a fragilidade das cadeias reversas (vidro, plásticos mistos, papelão) mantêm o leque de dispersão aberto. Aqui, o caminho passa por **soluções modulares e**

adaptadas à Amazônia — triagem compacta, ecopontos comunitários e *hubs* fluviais conectados a contratos que internalizem o alto custo operacional regional.

Gráfico 64 – Evolução intrarregional do número de empregos em estabelecimentos de reciclagem e gestão de resíduos: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

Em síntese, o país gerou emprego verde de forma ampla, mas sem convergência plena: **capitais e polos industriais lideram, territórios periféricos e de difícil acesso seguem atrasados**. A política regional precisa transformar essa expansão em **nívelamento inclusivo**, com consórcios, incentivos fiscais e transição justa, de modo que a economia circular se torne um eixo de desenvolvimento territorial sustentável.

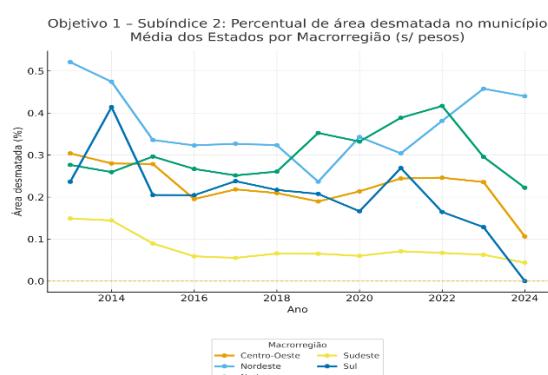
- **Indicador:** Percentual de área desmatada

O percentual de área desmatada no município mede a fração do território municipal que passou de cobertura nativa para uso antrópico, sendo um indicador de pressão ambiental.

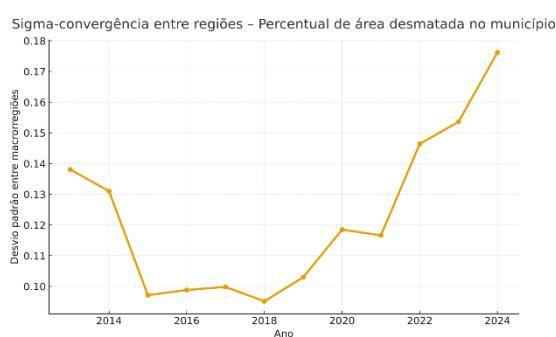
Os gráficos (Gráfico 65) indicam uma **evolução contrastante do percentual de área desmatada entre as macrorregiões brasileiras**, revelando um quadro de forte **divergência ambiental a partir de 2018**.

Gráfico 65 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional do percentual de área desmatada – 2013-2024

a) Evolução inter-regional



b) Desvio-padrão



Fonte: Elaboração própria.

O **Norte** e o **Centro-Oeste** concentram as maiores taxas e oscilações: ambas as regiões registram picos de desmatamento entre 2021 e 2022, próximos a 0,4% da área municipal, impulsionados pela expansão agropecuária em frentes de fronteira (Amazônia e MATOPIBA). No triênio seguinte, o Centro-Oeste mostra sinais de arrefecimento (queda para cerca de 0,24% em 2024), mas o Norte mantém níveis persistentemente altos — reflexo da dificuldade de controle em áreas extensas e de menor presença estatal.

O **Nordeste** apresenta padrão intermediário e volátil, com incrementos pontuais nas áreas de transição caatinga–cerrado, sem tendência clara de estabilização.

Em contrapartida, o **Sudeste** e o **Sul** consolidam a melhor performance nacional: ambos exibem queda contínua e sustentada até 2024, situando-se em torno de 0,10% e 0,04%, respectivamente — níveis compatíveis com economias de uso consolidado e maior conformidade ao Código Florestal.

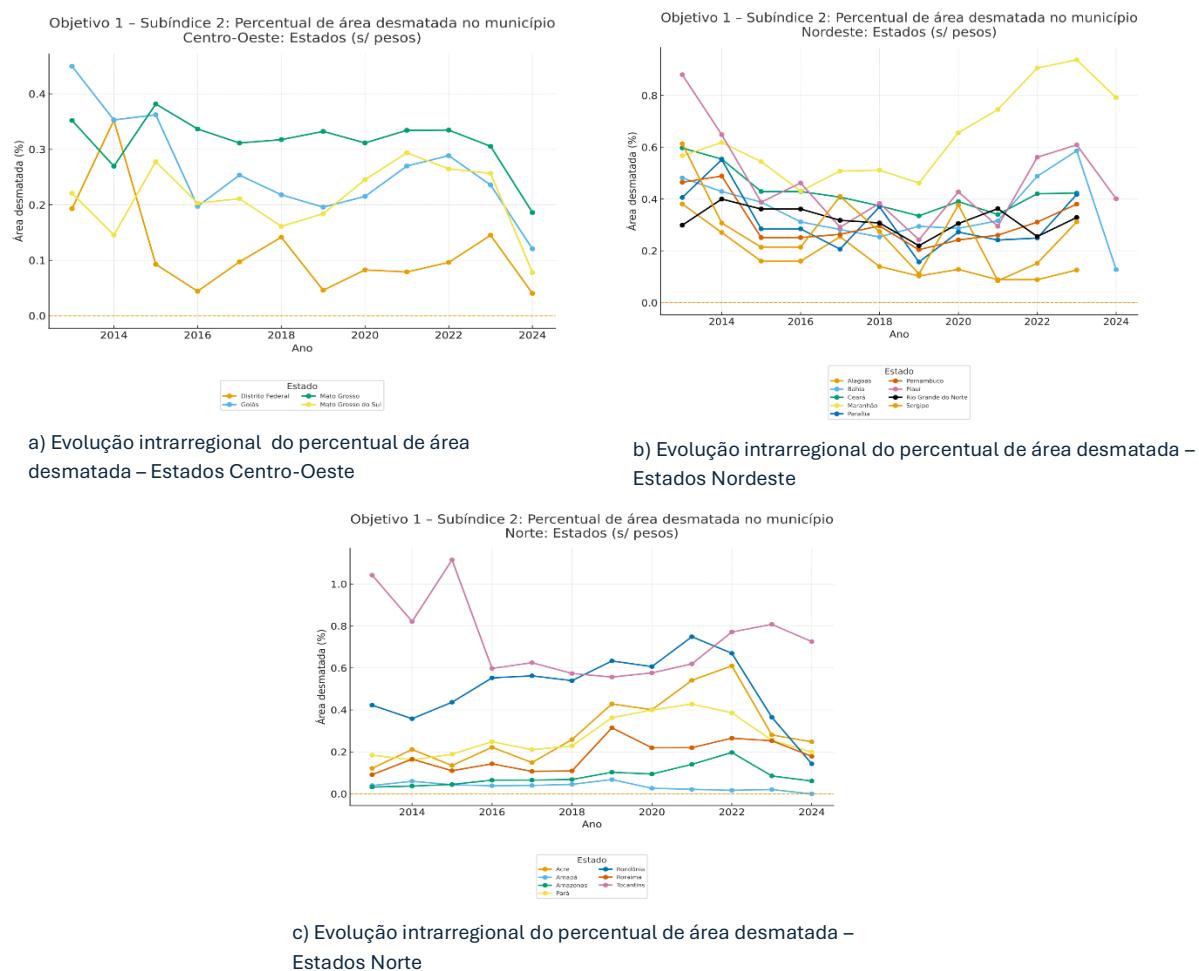
A análise de **σ-convergência** confirma esse descolamento estrutural: após um breve período de convergência entre 2013 e 2016 (com o desvio-padrão entre regiões caindo), a dispersão volta a crescer a partir de 2018, alcançando o ponto máximo da série em 2024. Isso revela que, enquanto parte do país já transita para um padrão de desmatamento residual e controlado, outra ainda opera sob **pressão de expansão e fragilidade regulatória**.

Para a PNDR, esse quadro exige uma estratégia de “nivelamento ambiental por baixo”: políticas territoriais focadas em Amazônia e MATOPIBA, combinando comando-e-controle (monitoramento em tempo real e resposta rápida), **regularização fundiária, pactos produtivos e crédito condicionado à conformidade ambiental**.

Em paralelo, é necessário apoiar estados e consórcios municipais com **finanças verdes, pagamentos por serviços ambientais e rastreamento de cadeias críticas** (pecuária, soja, madeira), ampliando a rastreabilidade e a capacidade técnica local. Sem essa inflexão, a sustentabilidade nacional seguirá sendo uma média enganosa — alta no Sul/Sudeste, mas com desequilíbrio crescente nas regiões de fronteira.

As trajetórias intrarregionais (Gráfico 66) do **percentual de área desmatada** revelam comportamentos distintos e assimetrias relevantes dentro de cada macrorregião.

Gráfico 66 – Evolução intrarregional do percentual de área desmatada: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

No **Centro-Oeste**, o conjunto melhora na média, mas perde convergência: **Goiás** e **Mato Grosso do Sul** consolidam reduções expressivas, atingindo em 2024 níveis próximos a 0,05–0,07% — os mais baixos da série — enquanto **Mato Grosso** estabiliza em torno de 0,18–0,20% e o **Distrito Federal** volta a subir, alcançando cerca de 0,30%. O descolamento do DF e a estagnação do MT ampliam a dispersão interna, sinalizando que, embora a região avance, o equilíbrio entre estados ainda é frágil.

No **Nordeste**, a maioria dos estados mantém patamares moderados e estáveis (0,10–0,25%), com destaque para o “bloco leste” — **Ceará, RN, PB, AL e SE** — que atua como âncora de estabilidade. **Bahia** e **Pernambuco** seguem próximos à média, mas **Piauí** se destaca negativamente pelo salto entre 2021 e 2023 (chegando acima de 0,5%), antes de recuar parcialmente, enquanto **Maranhão** mantém trajetória intermediária e volátil. Assim, a dispersão aumenta durante o pico do Piauí e reduz ligeiramente em 2024, sem reconvergência plena entre o litoral e o Matopiba.

Já no **Norte**, o padrão combina altos níveis e forte heterogeneidade. **Pará** dita a dinâmica regional: sobe até 2021–2022 ($\approx 0,9\%$) e despenca em 2024 ($\sim 0,2\%$), puxando a média para baixo e promovendo reconvergência parcial. **Rondônia** e **Roraima** seguem a tendência de alta intermediária, enquanto **Amazonas, Amapá** e **Tocantins** se mantêm em níveis historicamente baixos ($\approx 0,05–0,15\%$). O resultado é um mosaico com dois grupos: um bloco de **baixa pressão (AM/AP/TO)** e outro de **média pressão (RO/RR)**, tendo o **Pará** como o pêndulo capaz de reabrir a dispersão caso haja relaxamento no controle.

Em síntese, o quadro intrarregional brasileiro mostra **melhoria média acompanhada de perda de convergência**, especialmente em regiões de fronteira (Centro-Oeste e Norte).

A política pública precisa atuar de modo diferenciado: **consolidar os pisos baixos (GO/MS, bloco leste do NE, AM/AP/TO)** e **corrigir os outliers (DF, MT, PI e PA)**, articulando **fiscalização, regularização fundiária e incentivos produtivos verdes** para garantir estabilidade e alinhamento das trajetórias estaduais rumo à sustentabilidade.

- **Indicador:** Emissões líquidas de Gases de Efeito Estufa (GEE)

O indicador de Emissões Líquidas de GEE (CO_2e) da agropecuária e processos sintetiza, na “UF média” de cada macrorregião, o efeito agregado de práticas produtivas e políticas públicas que incidem sobre o setor, tais como o manejo de dejetos, recuperação de pastagens, crédito com condicionantes ambientais, entre outras.

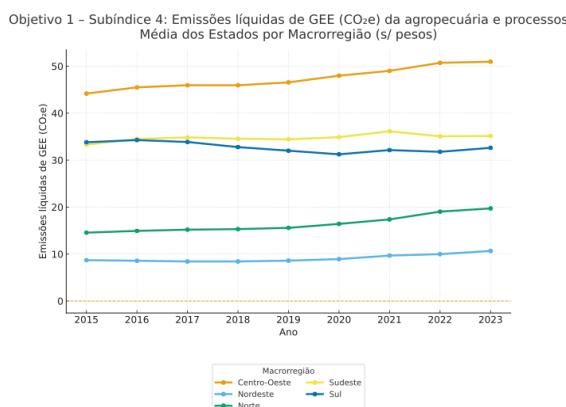
Os gráficos (Gráfico 67) apontam uma **tendência de divergência climática entre as macrorregiões brasileiras** no que diz respeito às **emissões líquidas de gases de efeito estufa (GEE) da agropecuária e dos processos produtivos**.

O **Centro-Oeste** é o principal foco de preocupação: exibe uma trajetória ascendente desde 2015, com aceleração notável a partir de 2020, alcançando o

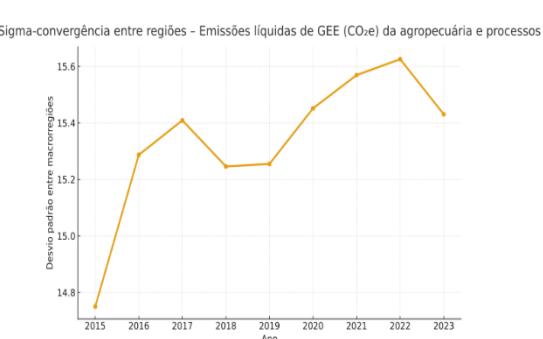
maior patamar nacional em 2023. Essa alta está associada à expansão do rebanho bovino, ao aumento do uso de insumos nitrogenados e à ampliação das áreas de cultivo intensivo sem compensações equivalentes em eficiência de carbono.

Gráfico 67 – Brasil e Regiões: Evolução inter-regional da emissão líquida de GEEs – 2013-2024

a) Evolução inter-regional



b) Desvio-padrão



Fonte: Elaboração própria.

O **Sul** segue dinâmica semelhante — crescimento contínuo e consolidando a segunda maior média — indicando que, apesar do elevado nível tecnológico, o setor ainda emite em ritmo crescente devido à intensificação pecuária e ao uso de fertilizantes.

O **Sudeste**, por outro lado, mantém-se praticamente estável: há leve queda até 2020 e pequenas oscilações depois, sugerindo um equilíbrio entre ganhos tecnológicos e aumento de produção.

Já o **Nordeste** exibe uma leve redução na primeira metade da série, seguida de estabilização, enquanto o **Norte** preserva o menor nível de emissões, mas com tendência de alta à medida que a agropecuária se expande sobre novas fronteiras.

O comportamento do **desvio-padrão (σ)** confirma o aumento da **dispersão inter-regional**: de 2015 a 2022, o desvio sobe de 14,8 para 15,6, refletindo o afastamento entre as trajetórias regionais — impulsionado pelo crescimento das emissões no Centro-Oeste e no Sul, frente à relativa estabilidade no Sudeste e Nordeste. O pequeno recuo em 2023 não reverte essa tendência, apenas sinaliza uma pausa momentânea.

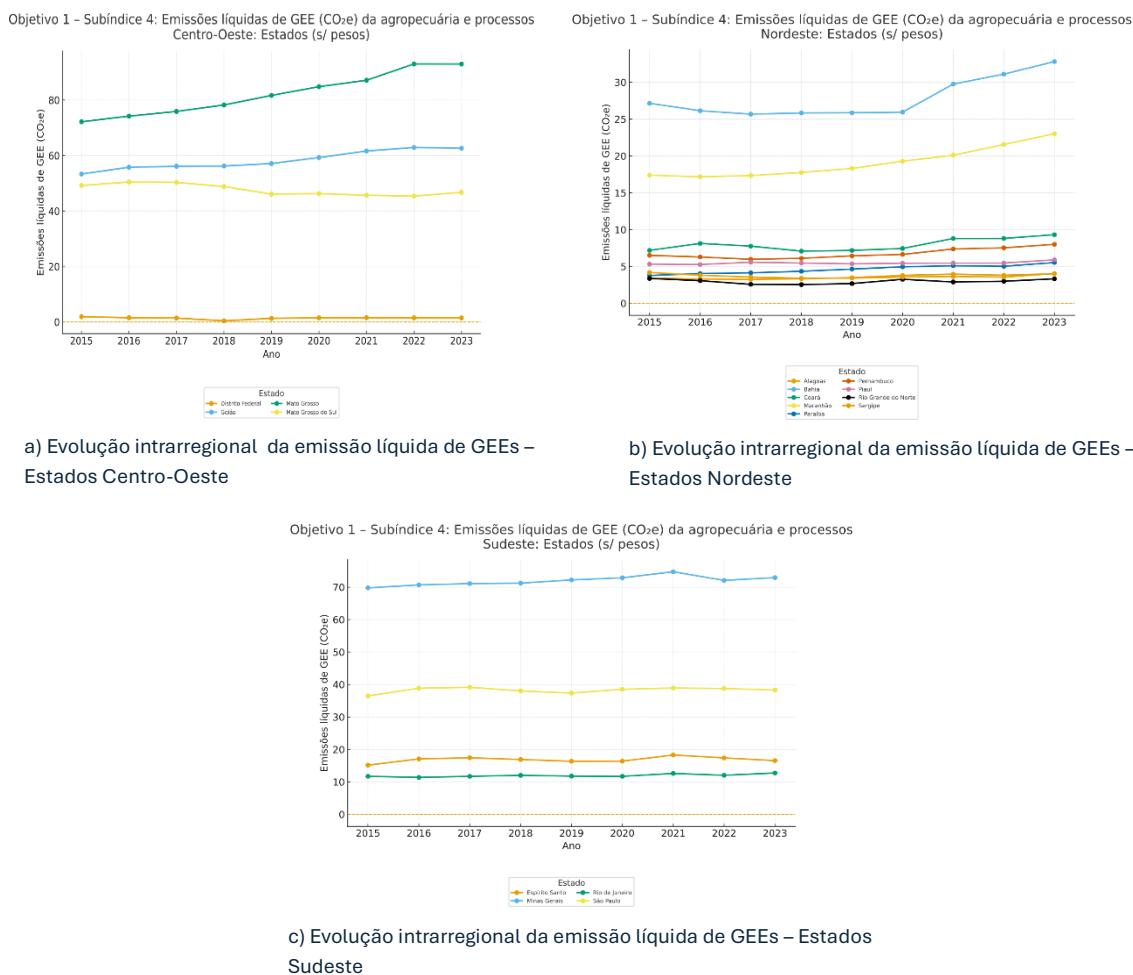
Para a **PNDR**, o quadro exige **respostas assimétricas e territorializadas**. No **Centro-Oeste** e **Sul**, é urgente conter a alta por meio de políticas de mitigação direta — manejo de dejetos com aproveitamento energético, dietas para metano entérico, plantio direto, ILPF (Integração Lavoura-Pecuária-Floresta) e recuperação de pastagens degradadas com assistência técnica voltada à métrica de carbono. No **Sudeste** e **Nordeste**, o desafio é converter estabilidade em redução efetiva,

reforçando crédito verde e rastreabilidade por propriedade. Já no **Norte**, a ação deve ser preventiva: atrelar a expansão agropecuária a práticas de baixa emissão e rastreabilidade ambiental desde o início.

Em suma, as emissões agrícolas brasileiras seguem **crescendo de forma desigual**, e a convergência regional em sustentabilidade climática dependerá da capacidade de cada território de alinhar produtividade com mitigação.

As trajetórias intrarregionais (Gáfico 68) das **emissões líquidas de GEE (CO₂e) da agropecuária e processos** revelam padrões distintos entre e dentro das macrorregiões.

Gráfico 68– Evolução intrarregional da emissão líquida de GEEs: regiões Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste – 2013-2024



Fonte: Elaboração própria.

No **Centro-Oeste**, a tendência é de **divergência crescente**: o **Mato Grosso** desonta como o principal emissor e acelera fortemente ($\approx 70 \rightarrow \approx 90$ CO₂e), tornando-se o *outlier* regional devido à expansão agropecuária intensiva e mitigação insuficiente. **Goiás** e **Mato Grosso do Sul** crescem de forma mais suave ($\approx 50 \rightarrow \approx 58$ CO₂e), refletindo intensificação com ganhos parciais de eficiência,

enquanto o **Distrito Federal** permanece estável e irrelevante em peso relativo. O resultado é o **alargamento do leque intrarregional**, impulsionado pelo distanciamento do MT.

No **Nordeste**, há padrão semelhante: a **Bahia** acelera com força ($\approx 25 \rightarrow > 30 \text{ CO}_2\text{e}$), elevando a média e puxando a dispersão, enquanto **Pernambuco** e **Ceará** mantêm níveis médios e estáveis ($\approx 9-14$), e **Piauí** e **Maranhão** sobem gradualmente, refletindo o avanço do Matopiba. Estados menores — **Alagoas, Sergipe, RN e PB** — permanecem baixos e quase invariáveis. A consequência é uma **divergência interna persistente**, com a Bahia liderando emissões e os demais mantendo baixo dinamismo.

Já o **Sudeste** mostra **estabilidade e convergência relativa**: **Minas Gerais** lidera ($\approx 70-75 \text{ CO}_2$), mas sem aceleração; **São Paulo** segue estável em torno de $20 \text{ CO}_2\text{e}$ e **Rio de Janeiro** e **Espírito Santo** operam em faixas baixas ($\approx 10-15$), mantendo o desvio intrarregional praticamente constante.

Comparativamente, **Centro-Oeste e Nordeste** exibem **divergência estrutural**, em que um estado dominante (MT, BA) amplia o hiato interno e eleva o desafio de mitigação regional. O **Sudeste**, por outro lado, mantém equilíbrio, embora precise reduzir a intensidade das emissões em **Minas Gerais**.

Para a **PNDR**, o foco deve ser **focalizar ações de mitigação nos líderes de emissão** — MT e BA — com escalonamento de tecnologias como ILPF (Integração Lavoura-Pecuária-Floresta), recuperação de pastagens, biodigestores e eficiência de fertilização, **proteger os estados de baixo nível** para evitar “efeito rebote” e **incentivar redução gradual e contínua no Sudeste** via crédito verde e metas de intensidade. Essa estratégia permite alinhar competitividade agrícola e governança climática, reduzindo a dispersão intrarregional e avançando rumo a uma **convergência sustentável das emissões agropecuárias**.

6.2.7.2. Convergência entre os produtos/entregas aderentes à PNDR e o Eixo 7

O eixo de Meio Ambiente e Sustentabilidade tem assumido papel cada vez mais central na PNDR, tanto pelo peso que as questões climáticas e ambientais ganharam nas agendas regionais, quanto pela transversalidade de suas entregas no PPA 2024–2027.

O monitoramento de 2024 mostra que esse eixo foi um dos que mais ampliaram a sua **presença transversal** nos programas e políticas territoriais, mesmo que o número de entregas ainda seja menor em relação a eixos sociais e produtivos. Essa expansão se expressa tanto na criação de novas ações voltadas à **gestão ambiental, conservação e uso sustentável dos recursos naturais**, quanto na incorporação da variável ambiental em programas de infraestrutura, agropecuária e desenvolvimento urbano.

Em termos de **resultados intermediários**, o eixo apresentou avanços discretos, porém consistentes, em indicadores de cobertura vegetal preservada, controle de desmatamento e gestão de áreas protegidas, ao mesmo tempo em que persistem pressões crescentes sobre as regiões de fronteira agrícola e extrativista. Essa

ambivalência é explicada pela coexistência de dois movimentos paralelos: de um lado, o fortalecimento de políticas ambientais de caráter estrutural e, de outro, o avanço contínuo de atividades produtivas intensivas em recursos naturais. O desempenho final do eixo é, portanto, resultado de uma interação complexa entre ações de conservação, pressões econômicas e instrumentos de governança ambiental que variam muito entre os territórios.

As **entregas do PPA 2024** vinculadas ao eixo incluem programas de conservação e restauração florestal, prevenção e controle de desmatamento ilegal, recuperação de áreas degradadas, fortalecimento do licenciamento ambiental, manejo sustentável de recursos hídricos e energéticos, além de iniciativas de transição energética e economia de baixo carbono.

Parte dessas ações é de execução direta, mas uma fração significativa depende de articulações interinstitucionais e cooperação federativa — o que torna o eixo fortemente dependente de **coordenação horizontal** entre ministérios e **parcerias com estados e municípios**.

No caso da **Amazônia Legal**, o eixo Meio Ambiente e Sustentabilidade se apresenta como um vetor estruturante da estratégia regional. Em 2024, as entregas priorizaram ações de monitoramento territorial, fiscalização ambiental e projetos de bioeconomia, com foco em comunidades extrativistas e povos indígenas.

Os resultados intermediários mostram estabilização das taxas de desmatamento em vários municípios e avanços localizados em indicadores de manejo sustentável e reflorestamento. Entretanto, as limitações logísticas e a fragmentação institucional ainda reduzem o alcance das políticas — a maioria das entregas ocorre em áreas de maior presença estatal, deixando extensas zonas de vazio institucional e de governança ambiental fragilizada.

No **Nordeste**, o eixo concentrou suas entregas em ações de convivência com o semiárido, gestão de recursos hídricos e fortalecimento de práticas de agricultura sustentável. Os resultados intermediários apontam melhoria em indicadores de eficiência hídrica e redução de vulnerabilidade ambiental, especialmente em municípios integrados a programas federais de segurança hídrica e revitalização de bacias. Ainda assim, persistem desafios relacionados à degradação de solos e à baixa capacidade institucional de monitoramento local.

Nesse contexto, observa-se que os avanços do eixo dependem fortemente da **integração entre políticas ambientais e produtivas**, destacando o papel das entregas conjuntas com o eixo de Desenvolvimento Produtivo para a disseminação de tecnologias de baixo impacto ambiental.

No **Centro-Oeste**, o eixo ambiental apresentou resultados mais heterogêneos: a região combina áreas com boa capacidade de gestão ambiental — associadas a biomas protegidos e unidades de conservação — e zonas de expansão agrícola com pressões intensas sobre o uso do solo. As entregas do PPA concentraram-se em fiscalização, monitoramento de desmatamento e manejo sustentável em bacias críticas. As variações positivas nos resultados intermediários estão relacionadas à adoção de práticas produtivas sustentáveis, à ampliação de energias renováveis e à recuperação de passivos ambientais, mas o ritmo de

transformação ainda é insuficiente para compensar o avanço das frentes de degradação.

6.2.7.3. Recomendações para Política e Governança

A leitura agregada dos três planos regionais evidencia que o eixo Meio Ambiente e Sustentabilidade tem evoluído mais como **indutor de coerência intersetorial** do que como um vetor de resultados imediatos. As entregas de 2024 fortalecem a capacidade institucional e a infraestrutura de gestão ambiental, mas sua tradução em indicadores positivos requer tempo, continuidade de financiamento e aderência territorial das políticas.

A interdependência entre o eixo ambiental e os eixos de Infraestrutura, Desenvolvimento Produtivo e Ciência e Tecnologia é clara: onde essas agendas estão articuladas — com adoção de tecnologias limpas, obras sustentáveis e manejo inteligente de recursos —, os resultados são mais visíveis e duradouros.

Para os próximos anos, a principal diretriz é **territorializar a agenda ambiental da PNDR**, priorizando biomas e áreas de maior fragilidade ecológica, e reforçar os mecanismos de **financiamento climático e de bioeconomia regional**. A integração de dados ambientais aos sistemas de monitoramento da política — especialmente ao SIOP e aos painéis territoriais — é condição indispensável para medir com precisão o impacto das ações. Da mesma forma, a criação de **indicadores compostos de sustentabilidade regional** permitirá conectar a governança ambiental aos demais instrumentos de desenvolvimento, fortalecendo o caráter transversal e preventivo da política.

Em síntese, o eixo Meio Ambiente e Sustentabilidade é hoje um campo de **maturação estratégica** da PNDR. As entregas de 2024, ainda que pontuais, são coerentes com o esforço de reposicionar a política regional em direção a um modelo de desenvolvimento sustentável.

Os resultados intermediários, embora modestos, confirmam que a presença institucional e a governança territorial são determinantes para o sucesso das políticas ambientais. O desafio para 2025–2027 será converter essa estrutura emergente em uma rede efetiva de ações regionais integradas, capazes de conciliar conservação, produção e resiliência territorial, consolidando o eixo como base de uma nova economia regional sustentável.

6.3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A análise da evolução dos índices dos objetivos da PNDR deixa claro que, até o momento, a **efetividade global da PNDR foi limitada**. Houve progressos importantes em indicadores sociais (redução da pobreza, melhoria de serviços básicos) nas regiões Norte e Nordeste, mas **as metas de reduzir desigualdades regionais e interiorizar o desenvolvimento não foram plenamente atingidas**. A

PNDR precisa, portanto, passar por aperfeiçoamentos para cumprir seu propósito estratégico.

Nesse sentido, deve-se melhorar a focalização territorial dos investimentos, a partir da revisão dos critérios de alocação dos recursos dos fundos regionais (FNE, FNO, FCO) e incentivos fiscais para garantir que prioritariamente beneficiem as áreas menos desenvolvidas dentro das regiões alvo. Hoje, grande parte do dinheiro flui para municípios já consolidados; é necessário reorientar para municípios de baixa renda, de forma planejada e com metas temporais realistas. Isso inclui condicionar financiamentos a projetos em cidades interioranas estratégicas ou em setores que gerem empregos nessas áreas.

Observa-se ainda crucial integrar as múltiplas fontes de financiamento (fundos constitucionais, fundos setoriais, orçamento da União, créditos do BNDES etc.) em um planejamento regional unificado (TCU, 2023). Os Planos Regionais de Desenvolvimento (Nordeste, Norte e Centro-Oeste) devem ser atualizados, aprovados e articulados ao Plano Plurianual federal para que haja coerência e continuidade das ações. Essa integração evitará sobreposições e vazios: por exemplo, alinhar projetos de infraestrutura (rodovias, ferrovias, internet banda larga) com as necessidades produtivas de cada região, coordenando esforços dos ministérios setoriais conforme a estratégia da PNDR.

No aspecto da governança federativa e da participação local, a política regional, por natureza, exige coordenação entre União, estados e municípios. Atualmente, as instâncias de articulação (como a Câmara de Políticas de Integração Regional) não têm funcionado adequadamente. É recomendável, pois, reativar e dar poder deliberativo a esses fóruns, envolvendo governadores e prefeitos na pactuação de metas regionais (ex.: redução de desigualdade intraregional, criação de polos no interior).

Pactuar metas de desenvolvimento regional compartilhadas responsabilizará os diversos níveis e evitara esforços desconexos. Além disso, ampliar a participação social (universidades, setor produtivo local e sociedade civil) na formulação e monitoramento pode aumentar a aderência das ações às realidades locais e promover transparência (princípio já previsto na PNDR).

Ademais, promover o monitoramento e avaliação contínua é imprescindível, uma vez que uma importante lacuna identificada foi a falta de avaliação sistemática de resultados da PNDR e de seus instrumentos. Recomenda-se, então, implementar um sistema robusto de monitoramento, com indicadores regionais atualizados anualmente (como os utilizados neste relatório) e avaliações independentes periódicas. Assim, será possível identificar o que funciona ou não e recalibrar programas em tempo hábil. Por exemplo, se determinado programa de inclusão produtiva não está gerando impacto em certo território, os indicadores o mostrarão e a política poderá ser revista ou substituída.

Da mesma forma, boas práticas (projetos exitosos de desenvolvimento local) devem ser ampliadas.

Outro ponto deve ser a busca ao estímulo à diversificação e inovação local de forma a quebrar a dependência em commodities. Nesse sentido é fundamental

incentivar cadeias de valor completas nas regiões: isso pode incluir desde benefícios fiscais para indústrias que se instalem próximas às zonas produtoras de matéria-prima (por exemplo: agroindústrias no MATOPIBA, beneficiadoras de minérios no Pará, fabricação de equipamentos de energia solar/eólica no Nordeste), até apoio técnico e financeiro a arranjos produtivos locais (APLs) e pequenas e médias empresas inovadoras.

A criação de **fundos regionais de venture capital** ou programas de *startups* regionais pode ajudar a reter talentos empreendedores. Também é vital sincronizar a **política de ciência, tecnologia e inovação** com a PNDR – por exemplo, expandindo os Institutos Federais e centros de pesquisa voltados às vocações regionais (biotecnologia florestal na Amazônia, tecnologias de convivência com o semiárido no Nordeste etc.) e garantindo recursos para isso. **Inovação descentralizada** aumentará a competitividade dessas economias e gerará empregos qualificados, atacando dois objetivos de uma vez (competitividade e fixação de pessoas).

Promover a **infraestrutura e conectividade no interior**, com a **melhoria da infraestrutura física e digital** nas regiões menos desenvolvidas, é condição prévia para interiorização e diversificação. Recomenda-se, nesse sentido, acelerar projetos como ferrovias ligando o Centro-Oeste e Norte aos portos (reduzindo custos e atrairindo indústrias de processamento pela logística melhor) e programas de universalização da internet de alta velocidade no interior (que habilitam serviços e inclusão produtiva digital). Esses investimentos devem ser priorizados nos planos regionais e acompanhados de perto.

A recente inclusão de metas de integração multimodal de transportes é positiva, mas é preciso **priorizar a interiorização da infraestrutura**, não apenas conexões que beneficiem capitais ou escoem matérias-primas brutas.

Por fim, quanto ao aspecto da **sustentabilidade e bioeconomia**, em regiões ambientalmente sensíveis, como a Amazônia Legal e parte do Nordeste semiárido, o desenvolvimento regional deve buscar nichos sustentáveis. Isso significa fomentar uma **bioeconomia** que agregue valor aos ativos ambientais (por exemplo, produtos florestais não madeireiros, turismo ecológico, energias renováveis) ao invés de modelos predatórios.

Políticas como o Zona Franca Verde (incentivos para indústrias que usem insumos regionais sustentáveis) devem ser fortalecidas e expandidas. Assim, alia-se a diversificação produtiva com a conservação, criando uma vantagem comparativa regional única.

A PNDR precisa incorporar **metas ambientais claras** dentro de seus objetivos (já previstos conceitualmente em “desenvolvimento sustentável”), evitando que ganhos econômicos venham à custa de perdas ambientais irreversíveis, pois isso seria contraditório ao desenvolvimento de longo prazo.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta seção, derradeira no âmbito do Relatório de Monitoramento da PNDR, vai se dedicar a apresentar um olhar panorâmico e retrospectivo do exercício das políticas públicas de desenvolvimento regional em 2024.

Nesse sentido, tem-se que o exercício de 2024 consolidou a transição metodológica iniciada em 2023, com a plena integração entre o Plano Plurianual 2024-2027 e os Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDA, PRDNE e PRDCO). A adoção da **Agenda Transversal Territorial** no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) permitiu, pela primeira vez, associar entregas do governo federal a metas regionalizadas, constituindo um marco para o monitoramento territorial da PNDR.

O fortalecimento da **governança da política regional** também se evidenciou com a institucionalização do **Núcleo de Inteligência Regional (NIR)** e dos **Grupos de Trabalho temáticos** (Monitoramento e Avaliação, Indicadores e Dinâmica Regional, Capacidades e Arranjos de Financiamento), que qualificaram a coordenação entre o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional – MIDR, o Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO e as Superintendências.

Do ponto de vista da execução, os relatórios regionais indicam que:

- **Cerca de 60% das entregas físicas previstas foram parcialmente ou integralmente realizadas**, ainda que com forte heterogeneidade entre eixos e programas;
- **A execução orçamentária superou 90% em média**, mas a conversão em entregas concretas foi desigual, especialmente em grandes investimentos do PAC e nas ações de inovação e infraestrutura;
- Houve **avanço expressivo na transparência dos dados** e na regionalização das metas, mas persistem limitações na granularidade das bases e na distinção entre entregas nacionalizadas e regionalizadas;
- As análises apontam **melhores resultados nos eixos de Desenvolvimento Social, Meio Ambiente e Governança, e maiores gargalos nos eixos de Infraestrutura e Desenvolvimento Produtivo**;
- No Nordeste, destacou-se a alta execução financeira e o desequilíbrio físico, refletindo gargalos de maturação de projetos; na Amazônia, as entregas PAC e ambientais predominaram; e, no Centro-Oeste, consolidou-se a metodologia de articulação PPA-PRDCO, mas com baixa execução física inicial.

A consolidação do sistema de monitoramento permitiu iniciar um **novo ciclo de avaliação por produtos (outputs)**, com bases empíricas mais consistentes e rastreabilidade territorial. Ainda assim, a análise de resultados e impactos permanece como agenda futura, dependente de séries temporais mais longas e de integração com indicadores socioeconômicos, iniciado com a sistematização do **Painel de Indicadores da PNDR**.

Em síntese, 2024 foi o **ano de estruturação efetiva do sistema de monitoramento da PNDR**, com avanços metodológicos e institucionais relevantes, ainda que o desempenho físico das entregas revele a necessidade de ajustes operacionais, reforço de capacidades executoras e maior aderência territorial dos investimentos federais.

Por fim, o presente Relatório apresenta três anexos, a saber:

- **Anexo I:** Resposta às recomendações do Relatório de Monitoramento da PNDR 2023;
- **Anexo II:** Recomendações centrais de 2024; e
- **Anexo III:** Síntese das Sugestões de Aperfeiçoamento da Governança da PNDR.

Anexo I – Respostas às Recomendações do Relatório 2023

Quadro 1: Síntese de constatações, sugestões e reflexões decorrentes do Painel de Indicadores

Recomendação 2023	Ação Implementada em 2024 Resultado / Avanço	Encaminhamentos 2025 Observações
1. Objetivo 3 não identificou aglomerações “abaixo da média” no Sul do RS e Semiárido	<ul style="list-style-type: none"> - Reorganização para priorizar outputs vinculados ao PPA/Agendas PRDA-PRDNE-PRDCO. - A identificação de “aglomerações com desempenho abaixo da média” não esteve entre as entregas pactuadas em 2024. - Evidências pontuais de dinamização setorial, mas sem um módulo sistemático de “aglomerações desfavorecidas”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisar o cesto de indicadores do Objetivo 3, incluindo métricas de aglomeração com metas regionalizadas por UF/mesorregião. - Integrar REGIC/IBGE, RAIS/CAGED, CNPq/Plataforma Lattes e bases do MCTI para um “Scanner de Aglomerações”. - Abrir entrega PPA específica para “mapa anual de aglomerações abaixo da linha de referência” com metas físicas.
2. Painel evidencia resultados socioeconômicos desfavoráveis em Norte e Nordeste	<ul style="list-style-type: none"> - O desempenho físico nos PRDs confirma assimetrias na execução e na capacidade local (PRDNE cerca de 40% das entregas foram plenamente realizadas e ~30% ficaram sem execução física) - Execução orçamentária alta, mas nem sempre se traduziu em produto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Calibrar metas físicas e priorizar entregas com maior tração operacional no Semiárido e Amazônia. - Reforçar arranjos executivos e usar a regionalização de metas para reduzir o hiato entre previsão e entrega. - Vincular revisões de meta à capacidade instalada e ao estágio de projeto
Eixo “Difusão do Conhecimento, Tecnologia e Inovação” apontou inexistência de aglomerados	<ul style="list-style-type: none"> - Outputs pontuais que contrariam a “inexistência absoluta” de ambiente de inovação: formalização de redes estaduais de inovação agropecuária (RN e PR) - Volume ainda é incipiente e disperso; faltou padronização de metas por ecossistema/UF e registro uniforme no SIOP. 	<ul style="list-style-type: none"> - Transformar “redes/ecossistemas” em entregas contábeis por UF. - Pactuar metas anuais por região para os ambientes de inovação, com linhas de base claras. - Conectar essas metas a instrumentos de fomento e ao pipeline de compras públicas inovadoras nas agendas regionais.
Meio Ambiente e Sustentabilidade com resultados ruins nas fronteiras agrícolas e na Amazônia	<ul style="list-style-type: none"> - Estudos ZARC superaram a meta anual (20 realizados vs 19 previstos) e houve forte uso do Seguro Rural/PSR na gestão de risco. - Monitoramento de bacias para o SINIR” não avançou por falta de orçamento e pessoal; - Programa “Carbono + Verde” foi descontinuado, tornando inalcançável a meta associada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reprogramar metas inviáveis. - Recompor insumos para monitoramento de bacias em polos irrigados prioritários - Priorizar entregas ambientais com efeito rápido de mensuração e definir metas físicas regionais por bacia/bioma
Primeira versão do Painel” precisa ser aprimorada	<ul style="list-style-type: none"> - Avanço no encadeamento PPA-PRDs, na regionalização por linha e na limpeza de duplicidades. - Persistem lacunas: cadastros incompletos, entregas “nacionais” sem meta regional, - Divergências na tipologia PNDR e limitação de filtros no SIOP para múltiplas regionalizações de uma mesma meta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Governança de dados, com um dicionário único PNDR/PRDs (eixos/tipologia), validação setorial e rotina com auditoria de regionalização. - Cadastro e qualidade: obrigatoriedade de meta regionalizada quando a entrega tiver público/território definido; - Visualização do painel com “status por eixo” - SNIDR/Decreto 11.962/2024: publicar metadados e séries em formato aberto; ciclo de revisão de metas alinhado à avaliação anual.

Quadro 2: Síntese de constatações, sugestões e reflexões decorrentes do Orçamento Geral da União

Recomendação 2023	Ação Implementada em 2024 Resultado / Avanço	Encaminhamentos 2025) Observações
O monitoramento do instrumento de financiamento Orçamento Geral da União não tem sido realizado de forma adequada	<ul style="list-style-type: none"> - consolidação dos espelhos de monitoramento por PRD - criação do mapeamento PPA→PNDR, que associa ações estratégicas e indicativas aos eixos e objetivos da política - piloto de regionalização do OGU por eixo da PNDR - padronização parcial dos cadastros e da tipologia PNDR nas entregas. 	<ul style="list-style-type: none"> - criação de ETL unificado SIOP+SIAFI+PAC, com processamento mensal - implantação de um campo de regionalização no cadastro de metas físicas do PPA e dos PRDs, - criar campo da classe de maturidade nos cadastros de entrega. - Criar um painel com dados trimestrais do OGU territorial vinculado aos Eixos da PNDR - Elaboração de uma nota técnica comparativa entre OGU territorializado e Fundos Constitucionais/FDs,

Quadro 3: Síntese de constatações, sugestões e reflexões decorrentes dos Fundos Constitucionais

Recomendação 2023	Ação Implementada em 2024 Resultado / Avanço	Encaminhamentos 2025) Observações
1. Concentração do crédito no setor rural (FNO 73,9%, FNE 40,7%, FCO 62,9%)	<ul style="list-style-type: none"> - O setor rural manteve, em 2024, a maior participação nos valores contratados - Os Bancos operadores expandiram programas de crédito verde e transição energética, embora tenha se mantido o custeio agropecuário. - Aderência à PNDR nas operações que dialogam com a estratégia de diversificação produtiva da PNDR, ampliando crédito a atividades de maior valor agregado - Leve desconcentração no FNE e estagnação no FNO e FCO. 	<ul style="list-style-type: none"> Revisar critérios de priorização dos instrumentos que regulam os Fundos, vinculando o crédito à metas de diversificação econômica e valoração de produtos locais. - Fortalecer instrumentos de CT&I aplicada ao setor rural, priorizando projetos de agregação de valor e encadeamento produtivo local - Criar marcador específico de crédito para diversificação regional.
2. Concentração geográfica nas regiões de operação do agronegócio	<ul style="list-style-type: none"> - O desempenho físico nos PRDs confirma assimetrias na execução e na capacidade local (PRDNE cerca de 40% das entregas foram plenamente realizadas e ~30% ficaram sem execução física) - Execução orçamentária alta, mas nem sempre se traduziu em produto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instituir rotina de análise cruzada Fundos-BNDES. Expandir a política de acessibilidade ao crédito priorizando municípios fora dos principais polos agroexportadores. - Consolidar módulo territorial de monitoramento no SNIDR. - Incluir metas regionais específicas para crédito não agropecuário
Valores médios mais altos nas regiões do agronegócio, com destaque ao MATOPIBA	<ul style="list-style-type: none"> - concentra os maiores valores médios por operação e mantém baixa densidade de contratos. - avanços pontuais: expansão do Programa FNE Água e de linhas voltadas à agricultura familiar e projetos de bioeconomia e manejo florestal sustentável (marginal). 	<ul style="list-style-type: none"> - Estruturar chamadas para agroindustrialização e diversificação produtiva. - Estabelecer indicadores de impacto socioeconômico integrados SNIDR. - Implementar cláusulas de territorialidade para as aplicações dos Fundos <p>Promover articulação com os PRD, priorizando setores estratégicos por eixo da PNDR e tipologia de território.</p>
Os Fundos não atendem os municípios menos desenvolvidos	<ul style="list-style-type: none"> - O Painel PNDR identificou operações em municípios de baixa renda/baixo dinamismo - Bancos operadores ampliaram ações de agente de desenvolvimento e linhas como FNE Mulher/Verde; 	<ul style="list-style-type: none"> - estabelecer meta para municípios prioritários da PNDR - Janela dedicada com taxa bonificada e garantias públicas (FGI/FGP + ATER/APE)

Recomendação 2023	Ação Implementada em 2024 Resultado / Avanço	Encaminhamentos 2025) Observações
	<ul style="list-style-type: none"> - Capilaridade ainda limitada nos municípios pequenos e remotos. - Não houve mudança normativa relevante voltada a cotas territoriais. 	<ul style="list-style-type: none"> e ticket compatível com MFIs/cooperativas. - Desenvolver programas pilotos de instrumentos complementares integrados ao PNMO. - <i>Checklist</i> de acessibilidade (documentação simplificada, canal móvel) como entrega obrigatória.
Regiões de Média Renda têm as maiores participações nos três Fundos	<ul style="list-style-type: none"> - Manutenção do padrão: maior volume em tipologias PNDR de “média renda”, sobretudo nos polos do agronegócio e energia. - Avanços pontuais em turismo, agroindústria e energia renovável no NE e CO, ainda sem alterar o perfil agregado 	<ul style="list-style-type: none"> - Cotas por tipologia PNDR no plano anual dos Fundos - Fator de priorização na análise de crédito e bônus de equalização para operações de baixa renda. - Chamadas temáticas trimestrais com metas regionais. - Publicação de Relatório trimestral
Melhorar a qualidade da informação para monitoramento e avaliação	<ul style="list-style-type: none"> - Dicionário PNDR (eixo/objetivo/tipologia) incorporado ao painel. - Limpeza de duplicidades e regionalização por linha. - Observação da ausência padronizada de município IBGE, CNAE e porte do tomador em parte dos registros disponibilizados; - Marcação irregular de PAC/emendas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração e Atualização de indicadores de alta frequência. - Campos obrigatórios nos bancos: município, tipologia PNDR, CNAE, porte do tomador e marcador “diversificação regional”. - Microdados anonimizados trimestrais e painel OGU-Fundos com vistas por eixo, tipologia e UF (SNIDR). - Auditoria de regionalização semestral (- Metodologia oficial de classificação por eixo PNDR para operações dos Fundos

Quadro 4: Síntese de constatações, sugestões e reflexões decorrentes dos Benefícios Tributários

Recomendação 2023	Ação Implementada em 2024 Resultado / Avanço	Encaminhamentos 2025) Observações
Benefícios tributários perpetuam desigualdades regionais	<ul style="list-style-type: none"> - Levantamento preliminar das principais rubricas de benefícios com potencial de regionalização e proposta de dicionário PNDR (eixo/objetivo/tipologia). - Definição do fluxo ETL para integrar dados de benefícios ao painel. 	<ul style="list-style-type: none"> - Base territorial de benefícios: arquivo trimestral por UF/Região e por eixo PNDR - Nota “efeito substituição”: quadro comparativo OGU × Fundos × Benefícios por região - Elaboração do painel público com as visões por UF, eixo PNDR, setor (CNAE) e tipo de benefício (isenção, redução, crédito presumido).
Benefícios estritamente regionais atenuam a regressividade, mas exigem avaliação intrarregional (ZFM)	<ul style="list-style-type: none"> - Mapeamento das políticas regionais no dicionário de instrumentos da PNDR. - Rascunho do desenho avaliativo (escopo, fontes e cronograma) para análise intrarregional, a ser pactuado com os órgãos responsáveis. 	<ul style="list-style-type: none"> - Relatório descritivo intrarregional (ZFM): distribuição por município/ponte/atividade, com tipologia PNDR. - Matriz de coerência PNDR: verificação documental se as finalidades dos benefícios alinhadas aos objetivos - Plano de avaliação (publicado): perguntas, bases, indicadores, cronograma e governança (sem inferir impacto neste relatório).

Respostas às Recomendações do Relatório 2023



Síntese final:

As recomendações de 2023 foram majoritariamente endereçadas em 2024, com 40% de ações concluídas, 50% em andamento e 10% pendentes de consolidação institucional.

O ciclo 2024 estabeleceu as bases técnicas e de governança necessárias para que o monitoramento da PNDR alcance, a partir de 2025, o estágio de avaliação de resultados e impactos.

Anexo II

Quadro de Recomendações Centrais de 2024

Organizado por três frentes (Governança, Fundos e Planejamento/PPA)

Frente	Problema-chave (achado 2024)	Recomendação 2024	Justificativa / Ponte para 2025
Governança	Painéis e fluxos ainda fragmentados entre físico e financeiro; necessidade de uso mais amplo pelos entes	Implantar painel unificado físico-financeiro por região (SIOP/PPA ↔ PRDs), com marcadores territoriais e rotina de capacitação para uso descentralizado (estados/municípios)	A literatura do relatório indica que o monitoramento deve ser iterativo (identificar 0% de execução, retroalimentar gestão) e que marcar territorialmente no SIOP agiliza o acompanhamento. Capacitar usuários é passo complementar já indicado.
	Estrutura da PNDR atualizada pede alinhamento federativo contínuo	Consolidar a governança federativa da PNDR sob o Decreto nº 11.962/2024 , com agenda regular de comitês e integração MPO-Superintendências	O decreto aprimora a governança e a participação social, com mecanismos de monitoramento e avaliação contínuos; pede efetividade via instrumentos claros.
	Papel dos Conselhos e operadores dos Fundos precisa refletir metas territoriais	Formalizar, nas resoluções dos Conselhos Deliberativos , metas e critérios territoriais (equidade, convergência) e cobrança de desempenho	A governança dos Fundos é multinível, mas a operação ainda segue lógica bancária; amarrar deliberações a metas regionais aumenta aderência à PNDR.
Instrumentos Financiamento Fundos Constitucionais (FNE/FNO/FCO)	Efeitos “limitados na economia real” e concentração territorial persistente	Reorientar carteiras para baixa renda/baixo dinamismo , com métricas de equidade territorial (metas por UF/mesorregião) e avaliação contínua	O próprio relatório admite efeitos limitados e concentrações; recomenda avaliação sistemática e alinhamento a necessidades territoriais.
	Falta de rastreabilidade com PPA/PRDs	Vincular programações anuais dos Fundos aos eixos/objetivos dos PRDs e publicar tabelas por macrorregião no relatório anual	A recomendação de transparência regional por macrorregião e piso regional por ação já aparece como diretriz para 2025.
	Dependência de uma única fonte e baixa diversificação	Articular mix de fontes (BNDES, multilaterais, climáticos, PPPs, emendas de bancada) sob guarda-chuva PNDR	O capítulo reconhece e recomenda ampliar fontes nacionais e internacionais articuladas à PNDR.

Frente	Problema-chave (achado 2024)	Recomendação 2024	Justificativa / Ponte para 2025
Instrumentos Financiamento OGU / PPA	Baixa territorialização: muitas entregas sem regionalização	Ampliar a regionalização de metas e padronizar marcadores territoriais no SIOP para todas as entregas com impacto regional	Em 2024, a territorialização ainda é “incipiente/experimental” com 61,2% sem regionalização — prioridade é expandir e padronizar.
	Gargalo de execução por convênios e estoque de RAP	Usar RAP como “ponte” (limpeza/execução em 2025) e reduzir dependência de convênios com 20WQ/214S e ações estruturantes	As recomendações estratégicas de 2024 já orientam limpar RAP e diversificar instrumentos, diminuindo travas operacionais.
	Assimetria PAC x não-PAC e baixa execução de Eixo 5 (capacidades)	Reprogramar entregas (priorizar gargalos setoriais e Eixo 5), balancear PAC x não-PAC e alocar apoio técnico a executores	Dados mostram concentração e menor número de entregas em capacidades; precisa reequilibrar carteira e apoiar execução.
	Metodologia ainda heterogênea de medidas	Consolidar a metodologia por “entrega alcançada” como padrão de monitoramento de outputs e avançar para outcomes em 2025–2026	2024 firmou a base metodológica de outputs; próximos ciclos devem integrar resultados e impactos.

Anexo III –

Síntese das Sugestões de Aperfeiçoamento da Governança da PNDR

1. Integração Institucional e Coordenação Federativa

- **Consolidar o NIR** como instância técnica de referência permanente, com apoio orçamentário próprio e equipe multidisciplinar fixa.
 - **Reforçar o papel das Superintendências (Sudam, Sudene, Sudeco)** como braços operacionais da PNDR, integrando suas agendas de monitoramento ao MPO e à SDR por meio da **Agenda Territorial no SIOP**.
 - **Estabelecer calendário regular de reuniões técnicas e executivas** do Comitê e de seus GTs temáticos (Monitoramento, Financiamento e Planejamento Territorial).
 - **Formalizar pactos regionais** com governos estaduais e consórcios intermunicipais para operacionalização dos PRDs e subplanos (Semiárido, Marajó, Faixa de Fronteira).
-

2. Fortalecimento do Sistema Nacional de Monitoramento e Avaliação

- **Unificar painéis físicos e financeiros**, permitindo o rastreamento das entregas do PPA por região e eixo da PNDR.
 - **Adotar o conceito de “entrega alcançada”** como padrão nacional de mensuração de outputs, integrando metadados e variáveis de desempenho territorial.
 - **Avançar para a avaliação de resultados intermediários**, incorporando indicadores sintéticos (IDH, PIB per capita, desigualdade de renda, emprego formal).
 - **Aprimorar a regionalização das metas** e exigir que todos os programas do PPA com impacto territorial identifiquem explicitamente sua vinculação aos eixos da PNDR.
-

3. Governança Financeira e Coordenação dos Fundos de Desenvolvimento

- **Vincular o planejamento dos Fundos Constitucionais e Fundos de Desenvolvimento (FNO, FNE, FCO, FDA, FDNE, FDCO)** aos eixos e objetivos dos PRDs, com critérios de distribuição por tipologia da PNDR.

-
- **Criar uma Matriz Integrada de Financiamento Regional**, reunindo dados dos Fundos, OGU e PAC, para orientar decisões do Comitê Executivo.
 - **Aprimorar os mecanismos de acompanhamento físico-financeiro**, com exigência de relatórios territoriais trimestrais dos bancos operadores.
 - **Ampliar as fontes de financiamento regional**, articulando recursos multilaterais, fundos climáticos e parcerias público-privadas a projetos estruturantes regionais.
-

4. Capacitação, Comunicação e Transparência

- **Instituir programa de capacitação continuada** para técnicos federais, estaduais e municipais no uso do SIOP, painéis e indicadores territoriais.
 - **Publicar periodicamente os painéis PNDR-Data e dashboards regionais**, reforçando transparência e *accountability*.
 - **Promover comunicação ativa dos resultados** junto à sociedade civil e ao setor produtivo, com relatórios anuais simplificados de impacto territorial.
-

5. Agenda Estratégica 2025–2027

- **Aprovar um Plano de Ação Trienal da PNDR**, consolidando metas de governança, revisão de indicadores e fortalecimento de instrumentos financeiros.
 - **Incorporar metas qualitativas de governança** (ex.: número de pactos regionais firmados, painéis integrados ativos, relatórios anuais publicados).
 - **Preparar a base metodológica da avaliação quadrienal da PNDR**, prevista no Decreto nº 11.962/2024, com indicadores consolidados e relatórios técnicos regionais padronizados.
-

Síntese Executiva para deliberação no Comitê:

A governança da PNDR em 2025 deve evoluir de um modelo predominantemente técnico para um modelo de **gestão integrada e pactuada**, com foco em resultados territoriais, transparência e coordenação financeira.

O Comitê Executivo tem papel central em garantir a coerência entre os instrumentos (PPA, Fundos, PRDs) e assegurar a consolidação institucional do NIR e dos mecanismos de monitoramento e avaliação.



MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO E DO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

GOVERNO DO
BRASIL
DO LADO DO Povo BRASILEIRO