

GOVERNO FEDERAL
IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
MINISTÉRIO DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS – SUBSÍDIOS PARA O NÚCLEO
DE INTELIGÊNCIA REGIONAL**

Relatório Técnico

Coordenação
Bruno de Oliveira Cruz

Equipe Técnica
Juliana Aguiar de Melo
Luís Abel da Silva Filho
Luiz Carlos de Santana Ribeiro

Brasília/DF

Abril/2024

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	9
1 ORIGENS, CAUSAS E CONTEXTUALIZAÇÃO DA DESIGUALDADE REGIONAL NO BRASIL E PERSPECTIVAS PARA 2024	13
1.1 Origem das desigualdades regionais no Brasil.....	13
1.2 Consequências das desigualdades regionais no Brasil	19
2 A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	29
2.1 PNDR I, PNDR II	31
2.1.1 PNDR I.....	31
2.1.2 PNDR II	33
2.2 Arcabouço normativo sobre criação e funcionamento dos Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.....	39
2.3 Ações e Instrumentos para o Aprimoramento do Monitoramento	41
3 .CONJUNTURA ECONÔMICA E MONITORAMENTO DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DO BRASIL EM 2023	51
3.1 Conjuntura Econômica Brasileira em 2023	51
3.1.1 - Inflação	54
3.1.2 Produto Interno Bruto (PIB)	57
3.1.3 Mercado de trabalho	60
Um retrato a partir da PNAD	61
Emprego Formal: CAGED	68
3.1.5 Política monetária	69
3.1.6 Política Fiscal	70
3.1.7 Setor Externo.....	72
3.1.7 Análise Regional	73
3.2 Previsões e distribuição espacial do crédito público no Brasil, com ênfase nos recursos do BNDES e dos Fundos Constitucionais de Financiamentos para o ano de 2023	77
3.3 Análise Exploratória de Dados Espaciais.....	91
3.4 Padrão de especialização setorial dos fundos constitucionais.....	97
3.5 Análise por territórios: recortes geográficos da PNDR	102
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
4.1 Sumário do Cenário Econômico em 2023 e Perspectivas para 2024	112
REFERÊNCIAS	118

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Coeficiente de Williamson para o Brasil: 2002-2020	18
Figura 2: Índice de Gini: 1990-2022.....	19
Figura 3: Mediana das Previsões para o IPCA acumulado 2023 – Período das previsões de novembro/2022 a janeiro de 2024.....	52
Figura 4: Mediana das Previsões para taxa de crescimento do PIB em 2023 – Período das previsões de novembro/2022 a janeiro de 2024.....	52
Figura 5: Brasil - Índices de Preços acumulado de 12 meses – IPCA e INPC Jan/2022 a Dez/2023	55
Figura 6: Brasil - IPCA acumulado em 12 meses por faixa de renda – renda alta e renda muito baixa.....	57
Figura 7: Composição do crescimento do PIB 2023 pela ótica da produção e contribuição de cada setor para o crescimento.....	58
Figura 8: Composição do crescimento do PIB 2023 pela ótica da despesa e contribuição de cada componente para o crescimento.....	59
Figura 9: Brasil Taxa de Participação e Nível de Ocupação – 1º. Trimestre/2012 a 4º. Trimestre/2022.....	62
Figura 10: Brasil - Taxa de Desocupação 1º. Trimestre/2012 a 4º. Trimestre/2023.....	63
Figura 11: Brasil - Massa Salarial do Rendimento de Todos os Trabalhos 1º. Tri/022 a 4º. Tri/2023.....	65
Figura 12: Variação da Taxa de Desocupação entre 2022 e 2033 por UF e Quociente Locacional da taxa de Desocupação por UF 2023	66
Figura 13: Variação do índice de Gini entre os trimestres de 2023 em relação a 2022, por UF ..	76
Figura 14: Programação Financeira e valores efetivados recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste – 2023 (em R\$ milhões).....	78
Figura 15: Valores repassados da União ^[1] e de outras fontes na programação Financeira dos Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste – 2023 (em R\$ milhões).....	79
Figura 16: Distribuição dos recursos do FNO por tipologia da PNDR	81
Figura 17: Distribuição dos recursos do FNE por tipologia da PND	81
Figura 18: Distribuição do FCO por tipologia da PNDR	82

Figura 19: Crédito público com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES e Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-oeste – 2023 (em faixas de salários-mínimos de 2023, ¼ SM, ½ SM, 2/3 1 SM, 1,5 SM, 2 SM, 3 SM e +	84
Figura 20: Crédito público com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES (em faixas de salários-mínimos de 2023, ¼ SM, ½ SM, 2/3 SM, 1 SM, 1,5 SM, 2 SM, 3 SM e + de 3 SM per capita)	85
Figura 21: Valor médio por contrato dos Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste – 2023.....	86
Figura 22: Crédito público com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-oeste (em faixas de salários-mínimos de 2023, ¼ SM, ½ SM, 2/3 1 SM, 1,5 SM, 2 SM, 3 SM e + de 3 SM per capita).	87
Figura 23: Crédito público com recursos dos Fundos Constitucional de Financiamento do Norte (em faixas de salários-mínimos de 2023, ¼ SM, ½ SM, 2/3 1 SM, 1,5 SM, 2 SM, 3 SM e + de 3 SM per capita)	88
Figura 24: Crédito público com recursos dos Fundos Constitucional de Financiamento do Nordeste (em faixas de salários-mínimos de 2023, ¼ SM, ½ SM, 2/3 1 SM, 1,5 SM, 2 SM, 3 SM e + de 3 SM per capita).....	89
Figura 25: Crédito público com recursos dos Fundos Constitucional de Financiamento do Centro-oeste (em faixas de salários-mínimos de 2023, ¼ SM, ½ SM, 2/3 1 SM, 1,5 SM, 2 SM, 3 SM e + de 3 SM per capita).....	90
Figura 26: I-Moran Global do FNO per capita, 2023	92
Figura 27: Clusters locais do FNO per capita, 2023	93
Figura 28: Clusters locais do FNO per capita, 2023	94
Figura 29: Clusters locais do FNE per capita, 2023.....	95
Figura 30: I-Moran Global do FCO per capita, 2023.....	96
Figura 31: Cluster espaciais do FNO per capita, 2023.....	96
Figura 32: Quociente locacional por setor do FNO, 2023.....	98
Figura 33: Quociente locacional por setor do FNE, 2023	100
Figura 34: Quociente locacional por setor do FCO, 2023	101
Figura 35: Distribuição espacial do crédito dos recursos dos Fundos Constitucionais nos municípios de faixa de fronteira – 2023.....	105

Figura 36: Distribuição espacial dos Fundos constitucionais per capita nos municípios de faixa de fronteira – 2023 (em faixas de salários-mínimos).....	106
Figura 37: Fundo Constitucional de Financiamentos do Nordeste – valor médio por contrato nos municípios do Semiárido – 2023	108
Figura 38: Fundo Constitucional de Financiamentos do Nordeste – valor médio per capita nos municípios do Semiárido – 2023	110

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução de Ocupados em 2023	64
Tabela 2: Brasil – Saldo Líquido de Criação de Empregos Formais por Região 2022 e 2023	68
Tabela 3: Estimativa da taxa de crescimento do PIB do Estado em 2022 e 2023	74
Tabela 4: Variação do índice de Gini entre os trimestres de 2023 em relação a 2022, por macrorregião.....	75
Tabela 5: Distribuição de recursos dos fundos constitucionais de financiamentos do Norte, Nordeste e centro-oeste de acordo com as orientações da PNDR (milhões de R\$)	80
Tabela 6: Distribuição fundos recursos dos fundos constitucionais de financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-oeste de acordo com o setor de atividade (milhões de R\$)	82
Tabela 7: Dados socioeconômicos dos recortes geográficos da PNDR	102
Tabela 8: Caracterização do território de Faixa de Fronteira.....	125
Tabela 9: Previsões para o IPCA, variação % do PIB, taxa Selic e crescimento da Economia Mundial para o ano de 2024	114

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Principais aspectos da PNDR I e PNDR II	35
Quadro 2: Estruturação da Teoria da Mudança	42
Quadro 3: Síntese da lógica de construção dos indicadores da PNDR por objetivos e Eixos	45
Quadro 4: Eixos da PNDR e PDRs e a Agenda 2030	46
Quadro 5: Indicadores Propostos para Monitoramento e Avaliação da PNDR.....	47
Quadro 6: Síntese de constatações e as sugestões e reflexões a serem indicadas pela equipe de trabalho	115

SUMÁRIO EXECUTIVO

O objetivo deste relatório técnico é auxiliar o Núcleo de Inteligência Regional (NIR) do Ministério de Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) em relação ao monitoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, a partir de informações acerca das ações da PNDR ocorridas no ano de 2023.

Para tanto, o presente relatório está dividido em quatro capítulos, além deste sumário executivo. O objetivo do primeiro capítulo é apresentar as origens e as causas da desigualdade regional no Brasil, bem como apresentar sua trajetória recente. Na sequência são discutidas as consequências potenciais da desigualdade regional. O segundo capítulo aborda os aspectos gerais e os principais objetivos da PNDR. Na segunda parte deste capítulo é apresentado o arcabouço normativo sobre a criação e o funcionamento dos Fundos Constitucionais das macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os quais são os principais instrumentos da PNDR.

O terceiro capítulo apresenta dados sobre a conjuntura econômica do Brasil em 2023, bem como realiza uma análise exploratória espacial dos repasses dos fundos constitucionais no mesmo ano, com o intuito de verificar o padrão de distribuição regional e setorial dos repasses do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO. O quarto capítulo, por sua vez, tece as considerações finais e sintetiza as principais constatações da equipe técnica, ao passo que sugere ações e reflexões sobre eventuais eventos passíveis de observações mais pontuais encontradas.

Por se tratar de um monitoramento referente ao ano de 2023, a disponibilidade estatística de informações é limitada. Por essa razão e em comum acordo com o MIDR, a análise empírica deste relatório teve como foco a avaliação da distribuição regional e setorial dos fundos constitucionais para as três regiões de atuação, centrando os esforços em medidas de análises regionais de concentração e em estatísticas descritivas dos repasses.

Um amplo trabalho de restauração do sistema nacional de planejamento foi empreendido em 2023, marcado por um esforço na elaboração do Plano Plurianual (PPA) e na definição de indicadores regionalizados, os quais foram integrados aos Planos Regionais de Desenvolvimento. Este avanço significativo em governança foi

acompanhado por ajustes nos instrumentos de planejamento, conforme estabelecido pelo Decreto da PNDR.

Além disso, uma iniciativa relevante foi a revitalização do NIR, que incluiu a remodelagem de um painel de indicadores e estudos para a elaboração de relatórios de monitoramento da política, e da dinâmica regional, como o presente relatório. Há também estudos para a elaboração de metodologias e instrumentos de avaliação ex-ante. Esse esforço conjunto de governança e planejamento não apenas fornecerá uma base sólida para os próximos relatórios de monitoramento e avaliação, mas também enfatiza a importância de que a programação financeira dos fundos, por exemplo, a priori, estejam alinhadas com as diretrizes da política, classificando a programação por meio de eixos estratégicos de atuação da PNDR e destacando possíveis impactos esperados, com indicadores de resultados esperados.

Em termos nacionais a partir dos dados disponíveis de renda domiciliar per capita pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc), a desigualdade inter-regional considerando as Unidades da Federação, aumentou no primeiro trimestre de 2023, quando comparada ao mesmo trimestre do ano anterior, uma vez que a variação do índice de Gini foi positiva em 1,32%. Nos últimos trimestres de 2023, por outro lado, a variação deste índice foi negativa em -0,32%, -0,57% e -0,04%, respectivamente, quando comparadas aos mesmos trimestres de 2022, o que significa redução da desigualdade regional no Brasil, ainda que modesta. O mercado de trabalho esteve aquecido em 2023, com redução da taxa de desocupação mais forte para os estados com maior taxa de desocupação. Os dados preliminares de taxa de crescimento do PIB de estados, calculados por alguns institutos estaduais, indicam certa desconcentração concentrada em favor de estados produtores de *commodities* agrícolas e da indústria extrativa. Avaliando o principal instrumento da política regional, os Fundos Constitucionais, foram obtidas as seguintes evidências:

- Apenas o FNO aplicou menos recursos do que o programado. Na previsão financeira, o total de recursos proveniente de outras fontes é responsável por parcela significante dos recursos alocados. Em outras palavras, as transferências anuais do tesouro têm menor parcela no total dos valores alocados.
- No que diz respeito ao que foi de fato efetivado pelos Fundos, segundo a tipologia da PNDR, o FNO contratou 31,8% do montante total de suas operações em

municípios de média-renda e médio dinamismo, ao passo que o FNE e o FCO, na mesma tipologia, contrataram 32,7% e 27,4%, respectivamente, de suas operações de crédito no ano de 2023. Os municípios localizados em regiões classificadas como de baixa renda com alto, médio e baixo dinamismo apresentaram em conjunto para o FNO 12,2% dos valores contratados, para o FNE 12,5% e nenhuma contratação para esta tipologia no FCO, evidenciando em certa medida que os fundos constitucionais são pouco acessados pelos municípios prioritários conforme tipologia da própria PNDR.

- Sobre a distribuição setorial dos recursos contratados no ano de 2023, para os três Fundos Constitucionais, a modalidade rural respondeu pelo maior percentual de contratações em todos eles. O FNO contratou 73,85% dos seus repasses a este setor, seguido do FCO com 62,9% e do FNE com 40,72%. O setor de comércio e serviços também se destacou nos três Fundos Constitucionais como importante demandante de recursos no ano de 2023. Esse setor ocupou a segunda posição em dois, dos três Fundos, com 14,76% contratado pelo setor junto ao FNO, 22,98% junto ao FNE e 27,47% junto ao FCO. Não obstante, destacou-se ainda no FNE o repasse de contratos para o setor de Infraestrutura que respondeu por 27,41% dos repasses, ocupando a segunda posição para este Fundo e destacando-se em relação aos demais.
- A análise exploratória de dados espaciais indicou que os repasses per capita dos três fundos constitucionais, FNO, FNE e FCO, apresentaram, a nível global, um padrão de autocorrelação espacial positivo e significativo em 2023. Em outras palavras, municípios que receberam um alto (baixo) valor do fundo per capita tendem a estar circundados por municípios que receberam um alto (baixo) valor do fundo per capita. No entanto, o padrão local da autocorrelação espacial é bem diverso entre as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Merece destaque os clusters do tipo alto-alto em municípios localizados nos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia que formam a região do MATOPIBA, maior fronteira do agronegócio nacional. Isso significa dizer que os fundos constitucionais tiveram um papel importante no financiamento do agronegócio no Brasil em 2023¹.

¹ A preocupação que decorre a constatação é que o agronegócio, como já discutido na literatura (ver Ribeiro et al., 2020), é um setor concentrador de renda. Assim, ainda que o referido setor seja importante para a dinâmica econômica nacional, a excessiva concentração em um setor de atividade na alocação dos fundos pode levantar dúvidas sobre a possibilidade de se atingir o principal objetivo desta política que é a redução

- Em relação aos outros recortes prioritários da PNDR, foram feitas análises para os recortes: Fronteiras, Semiárido e Amazônia Legal. Nesta última região, em conjunto os três fundos aplicaram R\$ 18,4 bilhões, dos quais R\$ 11 bilhões foram aplicados pelo FNO. Em termos comparativos, o BNDES aplicou um total de R\$ 6,3 bilhões. Na região de Fronteira, a situação se inverte com o BNDES aplicando R\$ 9,2 bilhões nos municípios de fronteira, considerando todos os municípios de Fronteira, inclusive os da Região Sul. Os Fundos Constitucionais somaram R\$ 4,7 bilhões, dos quais R\$ 2,7 bilhões do FNO e R\$ 1,9 bilhões do FCO. Por fim, no Semiárido o FNE aplicou R\$ 28,1 bilhões e o BNDES R\$ 2,6 bilhões.

das desigualdades regionais no Brasil ou mesmo a diversificação de atividades em áreas de produção de commodities. Certamente, é um tópico que merece uma investigação mais ampla, além do escopo desse relatório.

1 ORIGENS, CAUSAS E CONTEXTUALIZAÇÃO DA DESIGUALDADE REGIONAL NO BRASIL E PERSPECTIVAS PARA 2024

Em um primeiro momento, o objetivo deste capítulo é apresentar as origens e as causas da desigualdade regional no Brasil, bem como apresentar sua trajetória recente. Na sequência são discutidas as consequências potenciais da desigualdade regional.

1.1 Origem das desigualdades regionais no Brasil²

As causas das desigualdades regionais ao redor do mundo são as mais diversas possíveis, considerando-se desde a dotação natural de fatores que favorecem o crescimento desigual de países e suas regiões, bem como, as ações do arcabouço político-institucional que operam para promover crescimento econômico de determinadas regiões e as beneficiam com dotações produtivas que as distanciam das demais. No Brasil, seu próprio modelo de crescimento interno foi responsável pela promoção de crescimento concentrado com eventuais polos industriais localizados e sem interações internas por longas décadas (AZZONI, 1993; AZZONI e FERREIRA, 1997). Esse mecanismo de crescimento econômico culminou no avanço de polos de crescimento concentrado com atraso relativo para algumas regiões brasileiras.

É fato evidente e já consolidado, que as desigualdades no Brasil são um problema complexo e multifacetado (ARAÚJO, 1999), que tem sua origem no processo de colonização e ocupação, desde o século XVI. Esse processo se fundamentou na escravidão, no latifúndio e no comércio agroexportador (ARAÚJO, 1999) e teve como consequência a formação de uma sociedade desigual, em que as maiorias, negros e pobres, são tratadas como minorias.

O mecanismo de crescimento concentrando no Brasil, que encontrava suporte tanto em dotações naturais quanto político-institucional, prevaleceu por longas décadas deixando parcela substancial da população experimentando a convivência com baixos níveis de desenvolvimento regional, a passos lentos no seu processo de convergência. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, consolidou-se um arcabouço normativo que buscava tratar as disparidades regionais brasileiras como uma questão de

² Esta seção foi escrita com base em Ribeiro (2015).

política econômica e social com o fito de promover o crescimento econômico com a redução das desigualdades.

As regiões brasileiras passaram por distintos processos de ocupação, em diferentes momentos, gerando uma fragmentação regional que se perpetuou ao longo dos séculos, fazendo-se presente até a atualidade. Embora tenha ocorrido um processo de integração econômica, ela ocorre de maneira parcial e fragmentada. A existência (e persistência) das desigualdades regionais, vigoram por todo o século XX, e a tendência é que persistam por todo século XXI caso não ocorra nenhuma intervenção para estancar este círculo vicioso. As desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro são marcadas por períodos de crescimento e letargia e mantém forte interrelação com o estilo de crescimento da economia nacional e suas principais mudanças estruturais e setoriais. Inicialmente tais políticas foram construídas focadas em problemas específicos e com caráter de políticas assistencialistas, exemplo clássico desse período foram as soluções hidráulicas para o problema da seca no Nordeste.

Comumente parte-se da premissa de que elementos históricos e geográficos desempenham um papel inicial na definição dos padrões de concentração dentro de um país. No contexto brasileiro, a discussão acerca do dualismo econômico entre as regiões Norte e Sul ganha destaque no final do século XIX (HADDAD, 1999). De acordo com Denslow (1978), as discrepâncias econômicas entre o Nordeste e o Sul não eram prontamente perceptíveis na década de 1870, uma vez que as receitas provenientes da exportação de açúcar e de algodão na região nordestina eram semelhantes às receitas das exportações de café no Sul. No entanto, conforme apontado por Guimarães Neto (1997) e Haddad (1999), nas primeiras décadas do século XX, já se evidenciavam características de disparidades regionais, especialmente devido à concentração da produção industrial no Sudeste.

Furtado (1972) identificou a concentração de renda como o principal obstáculo estrutural para o progresso na América Latina, incluindo o Brasil, considerando-a responsável pela estagnação econômica na década de 1960. O debate nacional sobre os desequilíbrios regionais na economia brasileira ganha maior relevância no final dos anos 1950 e início dos 1960. Isso se deve ao aumento progressivo de dados que permitem a avaliação das disparidades regionais, bem como às severas secas que assolararam o Nordeste no final da década de 1950, resultando em uma significativa migração de nordestinos para as regiões Sul e Sudeste do país (CANO, 1981). O autor argumenta que,

na época, a solução proposta para a questão regional era a industrialização das áreas menos desenvolvidas e a promoção de um processo de substituição regional de importações. Essa abordagem, juntamente com outras reformas institucionais e econômicas, visava gerar um desenvolvimento mais equitativo.

Os avanços nos processos de industrialização e urbanização, no entanto, tendem a intensificar a concentração geográfica das atividades produtivas (PRADO, 1981). Baer e Geiger (1978) argumentam que, entre 1960 e 1970, a industrialização contribuiu para o aumento das desigualdades regionais, beneficiando principalmente a região Sudeste. As economias de escala na indústria do Sudeste eram tão significativas que, mesmo considerando os custos de transporte, seus produtos chegavam ao Nordeste com preços competitivos, o que restringia ainda mais o surgimento de indústrias naquela região.

Diniz (2006) também adotou esse argumento, afirmando que no período que abrange meados do século XIX até 1960, ocorreram processos de crescimento industrial e urbano, juntamente com a diversificação da produção. Contudo, esses fenômenos resultaram em uma acentuada concentração populacional e econômica na região Sudeste, especialmente nas áreas metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, elevando as disparidades socioeconômicas entre as diferentes regiões do Brasil a níveis mais elevados.

As principais indústrias do país emergiram no Sudeste, resultando na absorção dessa região dos ganhos de produtividade associados a esse setor. Isso contribuiu para a intensificação da redução do número de trabalhadores empregados em atividades tecnologicamente menos avançadas, como a agropecuária. No Nordeste, por outro lado, a estagnação relativa da produção de açúcar, que era o principal produto exportado da região, não deu origem a um mercado interno que justificasse o desenvolvimento industrial. Isso se deve ao fato de que o consumo intrarregional de bens manufaturados era limitado, e a escala não justificava investimentos na atividade industrial. Desse modo, o Nordeste continuou a produzir bens primários destinados ao mercado externo, ao mesmo tempo em que importava praticamente todos os bens industrializados necessários para o consumo interno (FURTADO, 1960).

A vasta extensão geográfica do território brasileiro e os persistentes desafios relacionados à pobreza, distribuição de renda e disparidades regionais foram temas de diversos estudos no país. Segundo Furtado (1960, p.10), o Brasil é um "imenso contínuo territorial, dotado de unidade política e cultural, mas descontínuo e heterogêneo do ponto

de vista econômico". Na tentativa de analisar esses problemas, abordagens econométricas foram amplamente empregadas, especialmente nos anos 1990, com o objetivo de identificar processos de convergência de renda no Brasil. Estudos como os de Ferreira e Diniz (1995) e Azzoni (2001), por exemplo, destacaram a ocorrência de convergência nas rendas per capita dos estados brasileiros entre 1970 e 1995. No entanto, esse processo ocorre de maneira mais lenta do que observado nos Estados Unidos e na Europa.

Adotando uma perspectiva diferente, Williamson (1965), inspirado no trabalho de Kuznets (1955), buscou validar sua teoria do U-invertido. Resumidamente, essa teoria defende que o processo de desenvolvimento está associado ao aumento das disparidades regionais devido à atração de mão de obra para as regiões desenvolvidas, resultando em um êxodo urbano. No entanto, a demanda por mão de obra qualificada nos centros urbanos não consegue absorver totalmente a oferta proveniente do campo, principalmente devido à falta de capacitação desses trabalhadores. Dessa forma, surge uma distribuição desigual de renda, inclusive em nível regional. Kuznets (1955), no entanto, argumenta que, à medida que a economia se desenvolve, as disparidades são naturalmente eliminadas.

Segundo Williamson (1965), as causas das disparidades regionais residiam na distribuição dos recursos naturais entre as regiões, na migração de mão de obra, no movimento de capital e nas políticas governamentais. Em seu estudo original, o autor utilizou uma amostra de 24 países, e o Brasil registrou o pior resultado (0,7), indicando as maiores disparidades regionais entre os países analisados. O coeficiente de Williamson mede as diferenças entre as rendas das regiões e a renda nacional, ponderado pela participação da região na população nacional.

Quanto maior o coeficiente de Williamson³, mais acentuados são os padrões de disparidades entre as regiões e vice-versa. Este coeficiente foi empregado em diversos estudos sobre a economia brasileira, incluindo trabalhos de destaque como os de Haddad e Andrade (1974), Redwood III (1977), Souza (1993), Nasser (2000), Azzoni (2001), Cavalcante (2003) e Ribeiro (2015). Apesar de as magnitudes dos coeficientes variarem um pouco, possivelmente devido ao uso de diferentes fontes de dados, as conclusões desses autores convergem para a hipótese de que, ao longo do tempo, tem havido uma

³ O coeficiente de Williamson é definido como $Vw = \sqrt{\frac{\sum_i(y_i - \bar{y})^2 \cdot f_i}{\bar{y}}}$. Em que y_i é a renda per capita da i-ésima região, \bar{y} é a renda nacional, f_i é a população da i-ésima região e n é o número total da população.

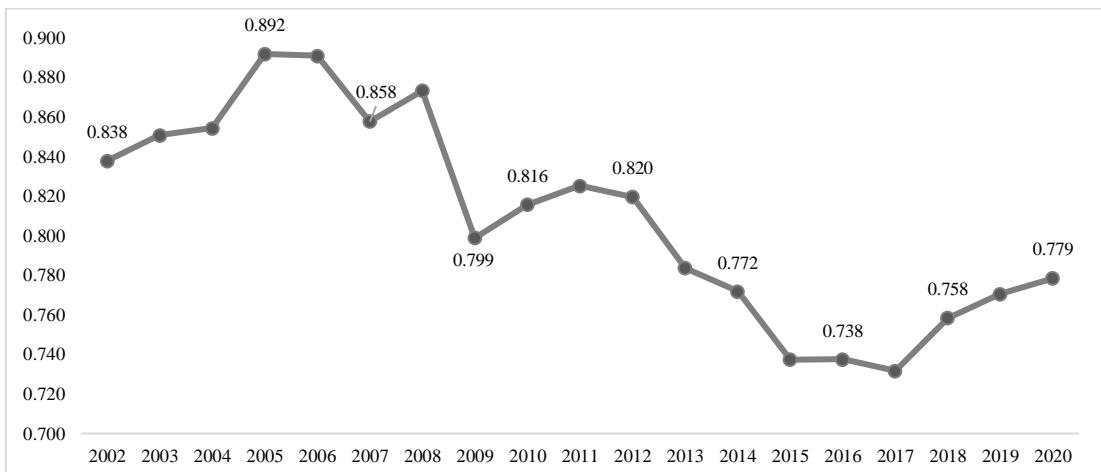
redução das disparidades regionais no Brasil. A despeito desse processo de convergência, deve-se destacar que a velocidade de convergência ainda é lenta comparada aos resultados obtidos para outros países. Cruz (2014) mostra que, mesmo mantendo as taxas de crescimento acima da média nacional, o Nordeste levaria 50 anos para atingir 75% do PIB per capita nacional, valor limite utilizado pela União Europeia em sua política regional.

Conforme apontado por Guimarães Neto (1995), uma das explicações para a redução das disparidades regionais no Brasil ao longo do tempo foi o processo de integração comercial e produtiva da economia brasileira na década de 1990. Além disso, segundo Diniz (1993), esse fenômeno também pode ser atribuído ao processo de desconcentração da produção industrial, especialmente devido à redução relativa da importância da Área Metropolitana de São Paulo.

Guimarães Neto (1997) descreve a distribuição da estrutura produtiva brasileira em três períodos distintos: i) 1950-1975, marcado pela concentração econômica espacial; ii) 1975-1985, caracterizado pela desconcentração econômica; e iii) 1985-1995, identificado como um período de instabilidade econômica e crise da economia nacional. Nessa última fase, observa-se um relativo equilíbrio na participação das economias regionais na geração de produto, sinalizando o esgotamento do processo de desconcentração e contribuindo para a redução das disparidades.

Ao considerar os estados como unidade espacial de análise, Ribeiro (2015) calculou o coeficiente de Williamson e observa que ele varia em torno de 0,46. No entanto, é importante notar que o valor desse coeficiente para o Brasil, calculado por Williamson nos anos 1950, foi de 0,7, indicando significativa redução - embora ainda seja um índice elevado ao ser comparado a países como os Estados Unidos, cujo coeficiente é inferior a 0,2 (SHANKAR; SHAH, 2001). Guimarães Neto (1997b) argumenta que uma das características distintivas da economia brasileira no cenário internacional é o alto nível de disparidade, tanto em termos pessoais quanto regionais. A Figura 1 mostra o coeficiente de Williamson para o Brasil calculado a partir de dados municipais do PIB a preços constantes para o período 2002-2020.

Figura 1: Coeficiente de Williamson para o Brasil: 2002-2020

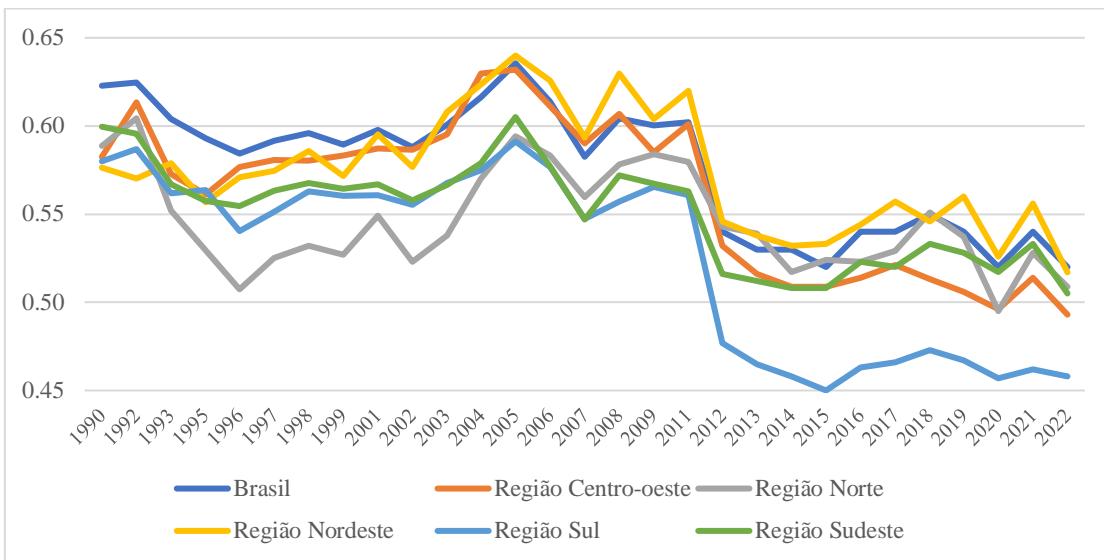


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IPEAData e da Contagem da População do IBGE.

Embora a desigualdade regional no Brasil ainda esteja entre as maiores do mundo (BAER, 2007; SHANKAR; SHAH, 2003; CHANCEL et al., 2023), tem-se observado uma diminuição ao longo das últimas décadas, conforme destacado por Azzoni (2001), Diniz (1993, 2006), Silveira Neto e Azzoni (2011, 2012) e como apontado na Figura 1. Esses autores apontam quatro fatores principais que explicam essa redução: a) desconcentração da produção industrial; b) estabilização monetária em 1994; c) política de valorização do salário-mínimo; e d) programas governamentais de transferência de renda. A Figura 2 apresenta o índice de Gini das macrorregiões brasileiras e do Brasil no período mais recente, 1990-2022.

A região Nordeste vem apresentando redução das disparidades, mas, ainda assim, é a macrorregião brasileira mais desigual em termos intrarregionais. No sentido oposto, a região Sul é a que demonstra menores índices e, consequentemente, é mais homogênea em termos de diferenças da renda. Segundo Araújo (1995, 2004), historicamente, o Nordeste brasileiro nunca apresentou homogeneidade do ponto de vista econômico, principalmente devido aos diferentes processos de ocupação do território. A região é caracterizada por uma alta desigualdade nas condições sociais da população e por diversas tendências gerais que não se manifestam de maneira uniforme entre os estados, assim como nas zonas urbanas e rurais, resultando em uma concentração de riqueza e contrastes sociais pronunciados. Guimarães Neto (1997b) argumenta que essa heterogeneidade na região é consequência do desenvolvimento da economia brasileira e da integração produtiva inter-regional.

Figura 2: Índice de Gini: 1990-2022



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IpeaData.

Nota: Entre 1990 e 2011 é utilizada a renda domiciliar per capita da PNAD/IGBE e a partir de 2012 utiliza-se a PNADC.

Portanto, segundo Ribeiro (2015) parece haver pouca justificativa para abordar o desenvolvimento regional brasileiro com foco exclusivo na região Nordeste, uma vez que essa divisão política do território oculta disparidades significativas entre suas unidades econômicas, como as Unidades da Federação. Em termos de planejamento, torna-se essencial adotar uma regionalização adequada, como exemplificado, por exemplo, pelo projeto elaborado pelo CEDEPLAR para o Ministério do Planejamento (BRASIL, 2008).

A Figura 2 ainda mostra que a tendência de queda da desigualdade regional sofreu uma reversão em decorrência da crise institucional e política no período 2014-2016 (ROCHA, 2019) e teve novamente um aumento atribuído por Ribeiro et al. (2023) à pandemia da Covid-19. De acordo com Diniz (2013), em termos gerais, para promover maior redução das desigualdades regionais no Brasil, é necessário desenvolver uma nova política regional que integre diversas tendências, como o processo de metropolização, a densidade demográfica, os movimentos migratórios e as dinâmicas recentes nas áreas de agropecuária, indústria e serviços.

1.2 Consequências das desigualdades regionais no Brasil

As desigualdades regionais no Brasil não apenas representam um desafio para o desenvolvimento equitativo, mas também geram uma série de consequências que permeiam diversos aspectos sociais, econômicos e ambientais. Esta seção explora

algumas dessas consequências e suas implicações para as regiões menos desenvolvidas. As economias de aglomeração fazem com que os rendimentos dos fatores de produção sejam mais elevados à medida que estão localizados mais próximos (PUGA, 2010, PRAGER e THISSE, 2010). Em outras palavras, há incentivos para a concentração de atividades econômicas no território e ela leva a que o progresso econômico não seja distribuído de forma equânime no espaço. Algumas visões da economia ainda que reconheçam essas tendências de desigualdade e concentração espacial, argumentam que é possível que populações excluídas migrem para regiões mais dinâmicas, o que equalizaria o bem-estar entre as populações (PESSOA, 1997). Um primeiro contra-argumento a essa visão é de que existem importantes fricções na mobilidade de mão de obra, o que não levaria a equalização automática de salários e custo de vida (RODRIK, 2024). Além disso, há considerações normativas, como o exercício proposto por Jonh Harsanyi, no chamado véu da ignorância e a "loteria da vida", no qual o autor propõe que uma sociedade seja avaliada pela capacidade de uma pessoa ao ser aleatoriamente sorteada para nascer em uma família e numa região qualquer, tenha oportunidades parecidas de se desenvolver de maneira equivalente, independentemente do local ou da família que tenha nascido. Em outras palavras, o autor destaca a importância da equalização de oportunidades como um atributo ético e moral fundamental. Esse critério de Harsanyi levanta não apenas aspectos éticos e legais, como também destaca a possibilidade de ineficiência e possível perda de produtividade ao se perder oportunidade produtivas em regiões menos favorecidas. Desta forma, além desses imperativos morais e éticos, destacam-se aqui dez consequências das desigualdades regionais:

- i. Baixa resiliência a choques;
- ii. Baixa mobilidade intergeracional e persistência do ciclo de pobreza;
- iii. Violência e vulnerabilidade social;
- iv. Baixo capital social e menor coesão social;
- v. Baixa eficiência e subutilização das capacidades da população;
- vi. Risco de fragmentação territorial e "geografia dos descontentes" com impacto sobre a democracia representativa;
- vii. Incentivo a atividades pouco sustentáveis e predatórias;
- viii. Dimensões éticas e morais: igualdade de oportunidades;
- ix. Eficiência, liberdade e espaço de capacidades de Sen como dimensão relevante; e
- x. Limitação territorial das externalidades positivas dos empregos de qualidade.

A seguir, explora-se cada uma dessas consequências e a importância de se pensar uma política de desenvolvimento regional que consiga não apenas atacar as causas da desigualdade regional, como também mitigar suas consequências. Obviamente, que essa discussão não é nova, Celso Furtado, ao discutir e combater a chamada visão hídrica para o problema do desenvolvimento do Nordeste, já apontava causas e consequências das desigualdades regionais. Suas contribuições significativas para o entendimento dos desafios de desenvolvimento, especialmente no contexto de países em desenvolvimento, como o Brasil foram realizadas ao longo de uma extensa produção, no qual ele ofereceu várias justificativas para a implementação de políticas de desenvolvimento regional.

i. Baixa resiliência a choques

Regiões economicamente desfavorecidas tendem a apresentar baixa resiliência a choques, sejam eles econômicos, climáticos ou sanitários. A ausência de diversificação econômica e investimentos em infraestrutura pode amplificar o impacto desses eventos, agravando as condições já precárias (SACHS, 2005). Uma das justificativas-chave foi a busca pela diversificação econômica. Celso Furtado já advogava que o desenvolvimento regional poderia ser alcançado promovendo atividades econômicas diversas em diferentes áreas, reduzindo a dependência de setores específicos e aumentando a resiliência da economia, reduzindo vazamento e ampliando a capacidade de geração de renda e desenvolvimento. A visão era de que havia uma heterogeneidade na estrutura produtiva em países em desenvolvimento, a qual gerava uma série de desigualdades incluindo as regionais. A diversificação da economia não apenas teria como consequência redução de fragilidade a choques externos como também teria efeito direto na redução da heterogeneidade produtiva. Essa diferença na estrutura produtiva gera a chamada dualidade econômica e social e uma estrutura centro-periferia, responsável pelas desigualdades regionais. Interessante que a discussão da chamada Nova Geografia Econômica inclui exatamente esses elementos: dualidade na produção com um setor moderno e outro tradicional e aglomerações econômicas dinâmicas convivendo com regiões periféricas.

ii. Baixa mobilidade intergeracional e persistência do ciclo da pobreza

A desigualdade regional pode gerar um ciclo persistente de pobreza, com baixa mobilidade intergeracional. A falta de acesso a oportunidades educacionais e econômicas perpetua a vulnerabilidade social ao longo das gerações (CHETTY et al., 2014).

Interessante notar que o Brasil não só é um dos países mais desiguais do mundo (CHANCEL et al., 2023), mas o que apresenta uma das mais baixas taxas de mobilidade social. A título de comparação, nos EUA a probabilidade de uma criança nascida no quintil inferior da distribuição conseguir ir para o quintil superior na vida adulta era de 7,5% enquanto no Brasil esta taxa estaria em 2,5% (CHETTY et al., 2014; BRITO et al., 2022). A mesma taxa calculada para países Nôrdicos, como a Suécia, fica perto de 15%. Esta baixa mobilidade levou o economista Alan Krueger a criar uma correlação entre desigualdade de renda e baixa mobilidade intergeracional, algo que ficou conhecimento na literatura como a curva do Grande Gatsby; o Brasil se destaca pela alta desigualdade de renda e a baixa mobilidade (KRUEGER, 2014). Essa relação implica baixa igualdade de oportunidade na sociedade e está também intimamente relacionado ao território.

iii. Violência e vulnerabilidade social

Regiões desfavorecidas muitas vezes enfrentam maiores índices de violência e vulnerabilidade social. A falta de recursos, oportunidades e serviços públicos adequados contribui para a ampliação das disparidades e o aumento da insegurança (CERQUEIRA et al., 2019). Há também uma tendência de concentração espacial da criminalidade, o que retroalimenta as carências sociais e reduz oportunidades de melhoria social para parcela relevante submetida a violência e vulnerabilidade social. Políticas de desenvolvimento regional podem ajudar a reduzir essa vulnerabilidade social, como também reduzir violência.

iv. Baixo capital social

Desigualdades regionais muitas vezes resultam em baixo capital social, uma vez que comunidades com menor acesso a recursos educacionais, de saúde e culturais enfrentam dificuldades para desenvolver redes de apoio e cooperação (PUTNAM, 1993). A falta de capital social impacta negativamente na capacidade de enfrentar desafios e buscar soluções conjuntas. Esta ausência de acesso a serviços públicos afeta a capacidade de organização e mobilização das sociedades apartadas, reduzindo a capacidade de reivindicação e explicitação de demandas sociais, enfraquecendo a democracia.

v. Baixa eficiência e subutilização das capacidades da população

A desigualdade regional não é apenas um obstáculo social, mas também um desafio significativo para a eficiência econômica. Quando determinadas regiões

enfrentam desigualdades pronunciadas, ocorre uma subutilização prejudicial das habilidades e capacidades da população local. Esse fenômeno resulta em uma menor produtividade e eficiência no uso dos recursos humanos disponíveis.

Ao não proporcionar oportunidades equitativas para que todos os membros da sociedade contribuam plenamente com suas habilidades e conhecimentos, a desigualdade regional leva a um desperdício de potencial humano. Este desperdício é prejudicial tanto para os indivíduos, que veem suas oportunidades limitadas, quanto para a sociedade como um todo, que deixa de se beneficiar plenamente das diversas habilidades e perspectivas que cada região pode oferecer.

O impacto direto dessa subutilização de talentos é sentido no âmbito do desenvolvimento sustentável. O *World Bank* (2006) destaca que o desperdício de potencial humano resultante da desigualdade regional compromete a capacidade de uma nação em atingir um crescimento econômico equilibrado e sustentável. O desenvolvimento sustentável não se resume apenas a índices econômicos, mas também engloba a capacidade de uma sociedade utilizar plenamente seus recursos humanos, fomentando a inovação, a criatividade e a resiliência.

Assim, ao abordar a desigualdade regional, não estamos apenas promovendo a equidade social, mas também fortalecendo as bases para uma economia mais eficiente e sustentável. Garantir que todas as regiões tenham a oportunidade de contribuir plenamente para o desenvolvimento não apenas reduz as disparidades sociais, mas também maximiza o potencial coletivo de uma nação, impulsionando-a em direção a um futuro mais equitativo e resiliente.

vi. Risco de fragmentação territorial e "geografia dos descontentes": impacto sobre a democracia

A desigualdade regional não é apenas uma discrepância econômica; ela permeia diversos aspectos sociais e políticos, impactando profundamente a coesão democrática de uma nação. A expressão "geografia dos descontentes" destaca como determinadas áreas, muitas vezes negligenciadas em termos de desenvolvimento, podem tornar-se focos de insatisfação social, abalando a estabilidade democrática. Desigualdades regionais podem levar à fragmentação territorial e à formação de "geografias dos descontentes", onde grupos marginalizados sentem-se excluídos do processo de desenvolvimento, alimentando tensões sociais e políticas (ACEMOGLU et al., 2019). O descontentamento

social em regiões desfavorecidas pode se manifestar como um desencanto generalizado em relação às instituições democráticas. Quando as pessoas sentem que o sistema não atende às suas necessidades, a confiança na democracia é abalada, comprometendo a estabilidade política. Essa insatisfação pode levar a um maior extremismo político e consequentemente maior instabilidade política (RODRIGUES-POSE, 2018; GURIEV e PAPAIOANNOU, 2022). A geografia dos descontentes reflete não apenas uma distribuição desigual de recursos, mas também uma desconexão entre determinadas regiões e o sistema democrático. Abordar a desigualdade regional não é apenas uma questão econômica, mas uma necessidade crucial para manter a coesão e a vitalidade de uma democracia. O comprometimento com políticas inclusivas e equitativas é essencial para construir uma sociedade onde cada região possa contribuir de maneira significativa para o tecido democrático da nação.

vii. Incentivo a atividades pouco sustentáveis e predatórias

Em áreas com desigualdades marcantes, a falta de oportunidades pode incentivar a busca por atividades econômicas pouco sustentáveis e predatórias, comprometendo o meio ambiente e prejudicando o desenvolvimento a longo prazo (DASGUPTA, 2001). A falta de oportunidades econômicas pode resultar em um ciclo de pobreza persistente, em que as comunidades são compelidas a explorar os recursos naturais de maneira não sustentável para sobreviver. Esse ciclo cria uma armadilha, em que a degradação ambiental contribui para a perpetuação da pobreza, criando um ciclo prejudicial difícil de quebrar. As atividades econômicas não sustentáveis frequentemente desencadeiam a degradação de ecossistemas locais, comprometendo a biodiversidade, a qualidade do solo e da água, e outros serviços ecossistêmicos essenciais. Isso não apenas prejudica o ambiente, mas também afeta diretamente a capacidade das comunidades de garantir seu sustento no longo prazo. A falta de oportunidades equitativas e sustentáveis também é uma questão de justiça ambiental. Comunidades em áreas desfavorecidas frequentemente suportam de forma desproporcional os impactos ambientais negativos, enquanto têm acesso limitado aos benefícios do desenvolvimento. A abordagem de Edward Soja sobre "justiça espacial" pode ser aplicada aqui, destacando a necessidade de considerar as dimensões sociais e territoriais nas políticas de desenvolvimento (SOJA, 2013).

viii. Dimensões éticas e morais: loteria da vida de Harsanyi e a igualdade de oportunidades

A teoria de Harsanyi (1975) sobre a "loteria da vida" ou o chamado véu da ignorância oferece uma perspectiva intrigante sobre como os fatores inerentes ao nascimento podem moldar significativamente o destino de um indivíduo. Ao nascer, cada pessoa é submetida a uma distribuição aleatória de circunstâncias, como o local de nascimento, a condição socioeconômica e o acesso a recursos. Essa concepção destaca as disparidades iniciais entre os indivíduos, criando um cenário em que alguns começam com vantagens consideráveis, enquanto outros enfrentam obstáculos substanciais desde o início.

A igualdade de oportunidades, à luz dessa abordagem, emerge como uma resposta ética fundamental para minimizar as injustiças resultantes dessa "loteria da vida". Trata-se não apenas de otimizar a eficiência econômica, mas de abordar questões éticas e morais subjacentes. A busca pela equalização de oportunidades representa um compromisso com a equidade, reconhecendo que o ponto de partida dos indivíduos não deve ser determinado por fatores aleatórios sobre os quais não têm controle.

Ao questionar as disparidades resultantes da "loteria da vida", levanta-se a necessidade de políticas públicas que visem não apenas ao desenvolvimento econômico, mas também à criação de um terreno mais nivelado para que todos possam trilhar seus caminhos.

A equalização de oportunidades, assim, se torna um princípio ético e moral fundamental. Ela destaca a responsabilidade coletiva de mitigar as desigualdades inerentes ao nascimento, proporcionando a cada indivíduo uma chance justa de alcançar seu potencial máximo. Essa abordagem transcende a mera eficiência econômica, enfatizando a necessidade de uma sociedade que valorize a justiça, a equidade e a dignidade de todos os seus membros. Ao direcionar esforços para reduzir as desigualdades regionais, não estamos apenas promovendo o desenvolvimento econômico, mas também reafirmando nossos compromissos éticos mais profundos com valores fundamentais de justiça e de igualdade. Essa abordagem não apenas fortalece o desenvolvimento regional, mas também expressa um compromisso ético com a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

ix. Eficiência, liberdade e espaço de capacidades de Sen como dimensão relevante

A concepção de "espaço de capacidades (*capabilities*)" introduzida por Sen (1985) acrescenta uma dimensão essencial ao entendimento das desigualdades regionais e suas

implicações na vida das pessoas. Sen destaca que a qualidade da vida não pode ser medida apenas por indicadores econômicos; ela está intrinsecamente ligada à capacidade das pessoas de realizar atividades e ter poder de escolha, formando o que ele chama de "espaço de capacidades". Este espaço reflete as reais oportunidades e liberdades disponíveis para os indivíduos, considerando não apenas o acesso a recursos, mas também a capacidade de os converter em realizações significativas.

Desigualdades regionais, especialmente quando resultam em bolsões de pobreza e limitação de oportunidades, têm um impacto direto sobre o espaço de capacidades. Quando certas regiões enfrentam privações sistemáticas, as capacidades individuais para levar uma vida plena são severamente prejudicadas. Isso cria um fenômeno em que as escolhas e liberdades fundamentais de indivíduos são substancialmente restrinvidas devido às condições desiguais nas quais se encontram.

Ao se considerar as reflexões de Edward Soja em "*Seeking Spatial Justice*", a interconexão intrínseca entre as dimensões territoriais e sociais da justiça se destaca vividamente. A busca por igualdade de oportunidades não pode ser dissociada da necessidade de justiça espacial. A geografia das oportunidades e as dinâmicas sociais convergem para moldar o espaço de capacidades de uma comunidade ou região, influenciando diretamente a qualidade de vida e a equidade na distribuição de recursos.

Justiça espacial vai além da garantia de oportunidades igualitárias; ela envolve a criação de ambientes sociais e territoriais que permitam a todos alcançar seu potencial máximo. Isso implica abordar não apenas disparidades econômicas, mas também considerar as barreiras físicas e sociais que podem limitar a capacidade das pessoas de desenvolver suas capacidades. A justiça espacial, portanto, amplia o escopo da equidade para além das fronteiras econômicas, abraçando uma abordagem ampla que busca garantir que todos tenham a oportunidade e os meios para viver vidas plenas e significativas, independentemente da região em que residam.

x. Limitação territorial das externalidades positivas dos empregos de qualidade

Dani Rodrik, em suas análises sobre desenvolvimento, destaca as externalidades positivas associadas aos empregos de qualidade. A presença de empregos bem remunerados não só impulsiona o crescimento econômico local, mas também gera benefícios sociais e culturais, criando uma comunidade mais vibrante e resiliente (RODRIK, 2020). Essa perspectiva ressalta a importância de empregos que não apenas

forneçam meios de subsistência, mas também promovam um ambiente onde as pessoas se sintam valorizadas e participantes ativas na construção de suas comunidades. Sandel (2020) complementa essa perspectiva ao destacar a possibilidade de as pessoas melhorarem seu bem-estar ao se sentirem úteis e contribuírem para a comunidade. Este sentimento de participação na comunidade não tem apenas valor econômico, mas também intrínseco. Ele destaca a importância de reconhecer a contribuição de todos os membros da sociedade, independentemente de suas realizações individuais, e busca alternativas para construir uma sociedade mais justa e equitativa (SANDEL, 2020). Assim, transferências de renda teriam um efeito limitado sobre esse senso de pertencimento a uma comunidade e a oportunidade de efetivamente contribuir produzindo para o bem comum.

As externalidades positivas da criação de empregos de qualidade são vastas. Empregos bem remunerados não apenas elevam o padrão de vida dos trabalhadores, mas também têm um impacto positivo sobre as comunidades em que estão inseridos. O aumento do poder de compra estimula a economia local, impulsionando o comércio e os serviços. Além disso, a estabilidade financeira resultante de empregos seguros contribui para a coesão social, fortalecendo os laços comunitários.

No entanto, é importante reconhecer que essas externalidades positivas podem ter limitações territoriais. Nem todas as regiões têm igual acesso a oportunidades de emprego de qualidade, o que pode perpetuar as desigualdades regionais. Nesse contexto, novamente a visão de Celso Furtado ganha relevância e pode ser introduzida como uma solução para essa questão. Sua abordagem ia além de criação de empregos de qualidade, mas passava também pela melhoria da distribuição de renda e pela promoção de uma sociedade de consumo em massa.

Para Furtado, a melhoria da distribuição de renda não se limita apenas a uma questão econômica; ela é um instrumento vital para promover a coesão social e reduzir disparidades territoriais. Mais que isso, a Furtado destaca a necessidade não apenas de gerar empregos de qualidade, mas de assegurar que essas oportunidades se estendam a todas as regiões, combatendo as desigualdades territoriais. Assim, ao abordar as externalidades positivas da criação de empregos de qualidade, é imperativo considerar estratégias que transcendam as limitações territoriais, buscando construir uma sociedade mais equitativa e inclusiva.

Essas consequências das desigualdades listadas aqui destacam a necessidade urgente de abordar a questão regional de maneira abrangente, implementando políticas que promovam a inclusão social, o desenvolvimento econômico sustentável e a equidade, visando a construção de uma sociedade mais justa e resiliente. A abordagem ética e normativa destaca que a equalização de oportunidades não é apenas uma estratégia pragmática para impulsionar o desenvolvimento econômico, mas uma obrigação moral para promover a justiça social e a equidade. Essa visão mais ampla das consequências das desigualdades regionais auxilia também a se pensar formas de mitigar esses efeitos deletérios sobre o bem-estar das famílias e ampliar o planejamento e ação das políticas regionais.

2 A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O objetivo deste capítulo é abordar os aspectos gerais e os principais objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR. Na segunda parte do capítulo é apresentado o arcabouço normativo sobre a criação e o funcionamento dos Fundos Constitucionais das macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A escala regional das intervenções que vigorou no Brasil antes da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), esteve associada a ideia de bacias hidrográficas, inspiradas pela experiência do *Tennessee Valley Authority* (TVA), criada durante o período do *New Deal*, nos EUA (BERCOVICI, 2003; RIFFO, LUIS, 2013). Neste período as políticas não estavam explicitamente voltadas a questão regional, mas sim ao combate a problemas específicos. Questões como essas, aparecem nas discussões de Celso Furtado refletindo sobre a SUDENE, ao observar o uso de recursos públicos no reforço e na perpetuação de velhas estruturas. Seguindo esse princípio, o período é marcado pela criação de uma multiplicidade de órgãos, sem articulação e coordenação política, com justaposição de áreas e esferas de atuação.

Ainda assim, é na década de 1950, que tem início uma virada no que diz respeito a abordagem da questão regional e sua origem associa-se a alguns processos históricos determinantes. A ocupação do Brasil central com a transferência da capital federal para o Centro-Oeste, o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitscheck, a divulgação das Contas Nacionais regionalizadas, que mostrou os fortes níveis de desigualdades regionais de renda, a criação de instituições públicas e um conjunto de tensões sociais relacionadas a duas grandes secas, que colocaram o problema regional do Nordeste enquanto uma questão a nível nacional.

É a partir do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), criado em 1958 e liderado por Celso Furtado, da Operação Nordeste, criada por Juscelino Kubitscheck e lançada no conjunto do Plano de Metas e da constituição da SUDENE, que ocorre uma mudança na abordagem da questão regional que passa de um problema climático (água) para um problema social, vinculado ao subdesenvolvimento e a miséria (COHN, 1976). Essa mudança na abordagem passou então a demandar um conjunto de políticas voltadas à industrialização e a reformas sociais, perdendo espaço as políticas assistencialistas. O discurso sobre o Nordeste saía do terreno da denúncia de ingratidão e

de injustiça para inserir-se no grande debate sobre o desenvolvimento do país (OLIVEIRA, 2003).

As propostas, vinculadas ao planejamento regional, centravam-se no estabelecimento de uma diversidade produtiva e a formação de uma nova classe dirigente, por meio de investimentos industriais, da transformação econômica e fundiária da faixa úmida e da transformação econômica do semiárido. Neste momento, a SUDENE buscou, em alguma medida, aplicar os marcos do pensamento cepalino em uma discussão regional (OLIVEIRA, 2003). Vinculou-se o desenvolvimento, não apenas à industrialização, mas também a um projeto social vinculado, que priorizasse as condições de vida da população e fosse capaz de reduzir as desigualdades.

É no período da história brasileira, marcado pelos governos militares, que o planejamento atinge seu auge no Brasil com a adoção de cinco planos¹¹ de desenvolvimento, nos quais os militares levaram a cabo uma política de incentivos fiscais, sistema 34/18, do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR). As superintendências regionais, passaram a gestoras destes incentivos e a lógica de desenvolver as regiões, a partir do crescimento econômico e com inclusão social, preconizada por Celso Furtado, não foi implementada (BERCOVICI, 2003) resultando em maior crescimento econômico e maior desigualdade entre as regiões em um processo de “desconcentração concentrada” que criou ilhas de dinamismo e enclaves de exportação (ARAÚJO, 1997; BRANDÃO, 2019).

Do ponto de vista do contexto internacional, a crise do petróleo, o fim das regras de *Bretton Woods* e o aumento da dívida pública, criam na década de 1980, um cenário doméstico de recessão, com queda nos investimentos, no crescimento do Produto Interno Bruto, aceleração do processo inflacionário e uma renda per capita estagnada, processo similar ao de outros países da América Latina (LESSA, 1994). Além disso, a forte abertura comercial e integração ao processo de globalização contribuiu para a emergência de localismos, deixando a questão regional em segundo plano. A década de 1990 foi de estabilização macroeconômica com a implantação do plano Real e a adoção de um pacote de medidas econômicas marcadas por novos paradigmas e por incentivo a novas formas de reorganização da produção, mudando o foco da indústria para serviços e das relações do local com o resto do mundo.

Contudo, nos anos 2000 a questão regional retorna a agenda de políticas como possibilidade de integração nacional e de redução das desigualdades regionais. Entre 2004 e 2010, como já mencionado anteriormente, o Brasil conseguiu obter junto com as taxas mais altas de crescimento, uma redução das desigualdades sociais e regionais, o aumento sustentado dos salários, a elevação do nível de emprego formal, a melhoria das contas públicas e externas, a manutenção da inflação sob controle e um investimento médio de 6,7% ao ano (CARVALHO, 2018). As altas taxas de crescimento da economia chinesa e sua demanda crescente por *commodities*, beneficiou a economia brasileira, mas as políticas redistributivas e o investimento público em infraestrutura física e social, foram decisivos para a associação entre crescimento econômico e melhoria dos indicadores sociais (CARVALHO, 2018).

Em 2003 a questão regional brasileira voltou ao debate com o lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cujo objetivo era reverter a trajetória das desigualdades regionais. Entretanto, Araújo (1999) já chamava a atenção, na década de 1990, sobre a necessidade de formular e implementar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional e, portanto, a PNDR é parte do esforço de retomada do planejamento em geral de políticas regionais no Brasil.

2.1 PNDR I, PNDR II

2.1.1 PNDR I

A PNDR foi lançada em 2003 e instituída por meio do Decreto nº 6.047/2007, com objetivo de reduzir as 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 (BRASIL, 2007). Segundo Resende (2015), a PNDR inovou ao apresentar um tratamento da questão regional brasileira em diversas escalas, permitindo melhor tratamento da complexa realidade do território brasileiro e consequentemente as possibilidades mais efetivas de redução das desigualdades regionais por meio de políticas públicas.

Inicialmente, a PNDR teve dois objetivos principais: i) reduzir as desigualdades regionais; e ii) ativar as potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, atuando nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando as diversidades locais. Ou seja, objetiva-se com a PNDR reverter a trajetória das

desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira (REZENDE, 2017).

O cenário a que se deparou a PNDR foi marcado pela convivência de ampla gama de políticas e programas de desenvolvimento regional e territorial no âmbito do governo federal (KARAN, 2013), por esta razão era estratégico transformar a questão regional em uma questão nacional, e criar mecanismos de articulação capazes de agregar a herança localista do período anterior. Esta não seria uma tarefa fácil, uma vez que os programas estavam alocados em distintos órgãos, com recursos e poder diferenciados. O trecho da PNDR esclarece sobre este ponto:

As iniciativas locais e sub-regionais precisam se articular e encontrar nexo na Política Nacional. Num país continental, heterogêneo e desigual como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas não é recomendável, pois pode ampliar os riscos de fragmentação. Daí a importância de políticas nacionais capazes de assegurar consistência às iniciativas locais e garantir a integração nacional (PNDR, 2003, p.15).

Para alcançar seus objetivos a PNDR previa a criação de instrumentos financeiros e fiscais, tais como: Orçamento Geral da União; Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO); os Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); Outros Fundos especialmente constituídos pelo Governo Federal com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais; os recursos dos Agentes Financeiros Oficiais; e os Incentivos e Benefícios Fiscais (BRASIL, 2007). A criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e a criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento regional eram dois pontos importantes da PNDR. O primeiro para garantir uma fonte de financiamento para ações estratégicas e investimentos em infraestrutura em regiões específicas, e o segundo para garantir a coordenação e articulação das políticas setoriais nos territórios menos desenvolvidos.

Ambos não saíram do papel dificultando o avanço da Política e comprometendo sua implementação. Adicione-se a esses fatores a expansão da quantidade de programas de desenvolvimento territorial no âmbito federal, como a criação de um subprograma mesorregional do próprio Ministério da Integração (MI), do Programa Territórios Rurais e o Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), ambos vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Território da Cidadania (PTC) cuja governança envolvia um conjunto de ministérios sob a gestão da Casa Civil e MDA, todos sob o

mesmo governo (KARAN, 2013; GUMIERO, 2023). Além destes fatores, a dificuldade de operacionalização, derivada da metodologia de classificação e assimetrias territoriais e da ausência de diálogo, coordenação e articulação política entre as escalas federativas.

Moura e Know (2019) apontaram que houve aproximação das intencionalidades das ações do MI e o MDA, impulsionadas pelas agendas de políticas regionais e territoriais posicionando o MDA como parceiro estratégico no desenvolvimento territorial. Porém, o diálogo cruzado como intitulado pelas autoras supracitadas, entre MI e o MDA, prejudicaram a coalizão de forças institucionais na formulação de ações conjuntas e a dissociação dos interesses foi devido aos limites e dificuldades da intersetorialidade.

De acordo com Brandão (2020), o lançamento da PNDR em 2003 abrange a criação e apresentação das tipologias territoriais e sua institucionalização em 2007 com a publicação do Decreto nº 6.047/2007. Em 2007 inicia-se um novo processo marcado pela Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional^[2] (CNDR), realizada em 2012 que definiu os princípios e as diretrizes para a reformulação da PNDR, que se convencionou como PNDR II. O MI lançou o documento intitulado: A PNDR em dois tempos: a experiência aprendida e o olhar pós-2010.

2.1.2 PNDR II

A CNDR definiu as novas diretrizes e eixos temáticos da PNDR constituindo-se em uma segunda fase, com seguintes objetivos redefinidos: i) sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intrarregionais, valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais; e ii) criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e aos serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e de moradia. Além disso, em um processo participativo a CNDR priorizou as áreas de abrangência da PNDR como sendo a totalidade das áreas de abrangência da SUDENE, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), assim como alguns espaços localizados no Sul e no Sudeste, desde que estes sejam classificados como de média e de baixa renda. A PNDR II ainda incluiu as microrregiões de alta renda das macrorregiões menos desenvolvidas como objeto de sua ação, visto que mesmo as regiões de alta renda

das regiões Norte e Nordeste estão muito distantes dos resultados para o Sul e o Sudeste (REZENDE, 2017).

A segunda fase da PNDR (PNDR II) representa um aprimoramento da política, que segundo Resende (2017) refere-se a maior disponibilidade de recursos e melhoria na sua governança, principalmente nos aspectos institucional/legal e do seu processo de monitoramento e de avaliação. Além disso, para Brandão (2020) a PNDR II simboliza a possibilidade de transformação da PNDR em uma política de Estado tendo como fundamento o envio de projeto de lei ao Congresso Nacional com tal finalidade. Outro aspecto importante refere-se a revisão na tipologia definida pelo Decreto nº 6.047/2007. Essa revisão é importante para servir de parâmetro aos instrumentos voltados a redução das desigualdades, como os fundos constitucionais de financiamento – FNO, FNE, FCO – os fundos de desenvolvimento – FDA, FDNE, e demais fundos de desenvolvimento regional que venham a ser criados. O Quadro 1 apresenta os principais aspectos dos dois decretos que instituíram a PNDR, o Decreto nº 6.047/2007 e o Decreto nº 9.810/2019.

Quadro 1: Principais aspectos da PNDR I e PNDR II

	PNDR I (Decreto nº 6.047/2007)	PNDR II (Decreto nº 9.810/2019)	NOVA PNDR (Decreto nº 11.962/2024)
Objetivos	- 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.	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; 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; III - estimular ganhos de produtividade e aumentos da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração; 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.	I - promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida intrarregional e inter-regional no País e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos; II - consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional do País, de forma a considerar as especificidades de cada região; III - estimular ganhos de produtividade e aumento da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração; e IV - fomentar a agregação de valor e a diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observados critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais.
Estratégias	I - Estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional, em múltiplas escalas; e 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.	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; II - implementação do Núcleo de Inteligência Regional no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional e das Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste;	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; II - implementação do Núcleo de Inteligência Regional no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e das Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste;

	<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>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>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 - Rides 	<ul style="list-style-type: none"> - Macrorregional -Sub-regional <ul style="list-style-type: none"> - Faixas de fronteira - Rides - Semiárido. - Art. 6º - Definição pela tipologia 	<ul style="list-style-type: none"> -Macrorregional -Sub-regional <ul style="list-style-type: none"> - faixa de fronteira - Rides - Semiárido - Aquelas estabelecidas pelo CE - Art. 6º - Definição pela tipologia
Eixos	-	Setoriais de Intervenção I – desenvolvimento produtivo;	Estratégicos I- desenvolvimento produtivo;

		<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>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 – fomente ao fortalecimento 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 (FNE, FNO e FCO)</p> <p>III - Fundos de Desenvolvimento (FDA, FDNE e FDCO)</p> <p>IV - Outros fundos</p> <p>V - Recursos dos Agentes financeiros oficiais</p> <p>VI - Incentivos fiscais</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 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 do Decreto nº 6.047/2007, do Decreto nº 9.810/2019 e do Decreto nº 11.962/2024.

O Decreto 6.047/2007 instituiu a PNDR e outros dois decretos, Decreto nº 9.810/2019 e Decreto nº 11.962/2024, revisaram alguns aspectos da versão original, sendo que as maiores diferenças ocorreram entre o decreto de 2007 e 2019. Além de modificar a forma e a organização, o Decreto nº 9.810/2019 apresenta alguns aspectos de forma mais detalhada, como pode ser observado no Quadro 1. Entretanto, com exceção dos objetivos e estratégias, as escalas e os instrumentos permanecem praticamente inalterados, importante citar que na segunda edição foram inseridos seis eixos setoriais de intervenção que na Nova PNDR são reorganizados em sete e chamados de eixos estratégicos e que atualmente são os elos de conexão para integração da PNDR aos Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDs). Adicione-se as informações do Quadro 1 três componentes importantes da PNDR II, a Governança, o Planejamento, o Monitoramento e a Avaliação, os dois primeiros estão implícitos na PNDR I enquanto na PNDR II e na Nova PNDR estão explicitados de forma mais detalhada, com um capítulo específico tratando da Governança e adicionando-se ao capítulo que trata dos instrumentos de financiamento o planejamento da PNDR a partir dos planos macrorregionais e sub-regionais. Na PNDR I estava prevista a criação do Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional (SNIDR) e a elaboração de um relatório anual de avaliação dos planos, programas e ações, na PNDR II o capítulo estrutura o processo de monitoramento e avaliação, criando o Núcleo de Inteligência Regional, o SNIDR e define o processo de avaliação com a elaboração de um relatório anual de monitoramento da PNDR e um relatório quadrienal de avaliação que será publicado no 3º ano de cada ciclo do Plano Plurianual (PPA), os quais devem ser submetidos a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional para aprovação.

As alterações na PNDR II colocam em perspectivas mudanças importantes na gestão da política, conforme apontado por Rezende (2017). Ao estabelecer uma instância de Governança que acompanha o processo de planejamento, monitoramento e avaliação, o MIDR aumenta sua capacidade de coordenação a articulação da PNDR, pontos apontados em diversos estudos que condicionaram seu avanço ao longo de sua trajetória. A Nova PNDR, avança ainda mais neste aspecto ao revisar os capítulos relacionados a Governança, com alterações nas competências e na composição da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e do Comitê Executivo e, ao reorganizar a seção de monitoramento e avaliação, inserindo a Seção III e Seção IV detalhando os aspectos que devem constar no relatório anual de monitoramento e no relatório quadrienal de avaliação da PNDR. Há, portanto, alterações nos instrumentos de

planejamento fundamentais para o monitoramento das atividades e entregas associadas aos programas e projetos, a partir do esforço realizado em 2023 na elaboração do PPA e dos PRD's. Desta forma, a partir desse novo ciclo de planejamento, o monitoramento será implementado de maneira muito mais ajustada e com definição a priori de insumos e entregas para os projetos, ações e programas. No entanto, para o ano de 2023, a ausência dessa interligação fez com que esse relatório se concentrasse no principal instrumento da política regional, os Fundos Constitucionais. A próxima subseção faz uma revisão da legislação dos fundos e principalmente as principais alterações normativas dos fundos desde sua criação com a Constituição Federal de 1988.

2.2 Arcabouço normativo sobre criação e funcionamento dos Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste

A CF de 1988, em seu artigo 159, alínea c do inciso I autorizava a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste como um mecanismo de política pública que visava promover a redução das disparidades inter-regionais e intrarregionais por meio de financiamento de atividades produtivas. A criação dos Fundos Constitucionais se deu por meio da Lei 7.827 de 27 de setembro de 1989, atendendo a determinações constitucionais vigentes na CF de 1988. No artigo 2º daquela lei já ficavam evidente o objetivo da redução das desigualdades regionais por meio do financiamento produtivo de atividades econômicas localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, como um mecanismo de mitigação dos desníveis socioeconômicos regionais predominantes no Brasil à época de sua criação (Brasil, Lei 7.827).

A fonte de recurso originária são 3% do total da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produto industrializado que será repassado pela União ao Fundo, conforme instituiu o artigo 159 em seu inciso I, alínea c da CF de 1988. Outrossim, demais fontes derivadas dos recursos totais repassado serão acrescentadas ao montante que aportam o financiamento dos três Fundos, conforme os incisos II a V do artigo 6º da Lei 7.827. Assim, a distribuição dos recursos arrecadados por meio do que institui o inciso I do artigo 6º da lei 7.827 ocorrerá da forma, a saber: 1,8% para o FNE, 0,6% para o FCO e 0,6% para o FNO (Brasil, Lei 7.827).

O repassasse dos recursos ocorrem, na medida em que ingressam junto ao Ministério da Fazenda, sendo esse responsável por informar ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, as superintendências regionais e aos bancos administradores dos recursos dos Fundos, os valores liberados para cada fundo, conforme redação da Lei 125 de 2007 (Brasil, Lei 125 de 2007). Em cada região de operação de cada Fundo, cabem as superintendências de desenvolvimento regional deliberarem acerca de valores repassados a outras instituições financeiras que são, conforme determinação regulamentar do Banco Central do Brasil, autorizadas a operar os recursos dos Fundos, segundo o que foi autorizado pela Lei 13.682 de 2018 (Brasil, Lei 13.682 de 2018). Outrossim, as instituições financeiras devolverão aos bancos administradores os valores de reembolso regido pelos contratos, mesmo sem o pagamento pelo tomador final ser efetivado, conforme a Lei 13.986 de 2020 (Brasil, Lei 13.986 de 2020).

No que diz respeito à fonte de recursos e as questões operacionais dos Fundos Constitucionais, as Leis mencionadas, dentre outras, buscam viabilizar o acesso ao crédito para tomadores das mais diversas regiões operacionais, mesmo que essas regiões não tenham agências físicas das instituições financeiras administradores. Todas essas modificações instituídas por meio de leis ao longo do desenho institucional do sistema de funcionamento dos Fundos visam dar maior alcance destes recursos em termos de acessibilidade às famílias/empresas demandantes do crédito em qualquer área de atuação de cada um dos Fundos. Outrossim, consoante o inciso VIII da Lei 7.827, há ainda a limitação de responsabilidade de crédito por cliente ou grupo econômico, com o fito de atender a uma quantidade maior de instituições empresariais ou famílias, tendo sempre como meta o maior alcance dos recursos dos Fundos, mas com racionalidade que permita o retorno das aplicações para a sustentação da própria política creditícia (Brasil, Lei 7.827). Além do exposto, também é prioridade o financiamento de atividades econômicas que componham formação de polos em cidades com potencial produtivo localizadas no interior das regiões de atuação, nas quais posso elevar a produção e reduzir as disparidades intrarregionais.

No que diz respeito aos beneficiários dos recursos dos Fundos Constitucionais, conforme redação mais recente da Lei 13.530 de 2017, estes são pessoas físicas ou jurídicas, produtores ou empresas, cooperativas de produção, que atuem nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, em setores tais quais: agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços, como ainda, estudantes de

cursos não gratuitos de áreas que possam contribuir com o desenvolvimento regional, além de empreendimentos de infraestrutura de empresas públicas que não dependam de transferências financeiras do setor público para operar e que seja prioritária para o desenvolvimento destas regiões, consoante deliberação em conselho (Brasil, Lei 13.530 de 2017).

Os financiamentos se dão por meio de um conjunto de programas de créditos e que são instituídos com base nas políticas desenvolvidas pelas superintendências de desenvolvimento regional e pelos programas de atuação das instituições financeiras administradores dos três Fundos em suas respectivas regiões de operações (Brasil, Lei 125 de 2007). Os valores, garantias, carências e prazos são inerentes a cada linha de crédito e instituída pela instituição financeira operadora a partir de normas estabelecidas e que atendam as prioridades estabelecidas consoantes às políticas de desenvolvimento regional contemplada pela PNDR (Brasil, Lei 125 de 2007).

2.3 Ações e Instrumentos para o Aprimoramento do Monitoramento

Nesta subseção é realizada uma breve exposição de ações em andamento que determinaram a forma de apresentação dos dados e das análises deste relatório. A importância de se estabelecer processos de avaliação e monitoramento de políticas públicas, relaciona-se por um lado ao acompanhamento temporal e espacial das tendências da economia brasileira em termos regionais, mas também como instrumento para auxiliar na coordenação, articulação e aperfeiçoamento de políticas públicas, aumentando sua eficiência, eficácia e efetividade. O desafio de realizar o monitoramento da PNDR a cada ano, envolve a disponibilidade de dados anuais, a espacialização conforme as tipologias da PNDR, a integração das informações entre os diversos ministérios envolvidos, as superintendências regionais e o MIDR.

Neste sentido, esforços têm sido empreendidos para que o processo de Avaliação e Monitoramento sejam aperfeiçoados e o ano de 2023 foi um marco, tendo em vista toda articulação coordenada pelo MIDR e MPOG que resultou em um conjunto de ações cuja finalidade consistiu na articulação dos planos - PRDs e PPA 2024-2027 – seus objetivos

e eixos à PNDR e a Agenda 2030⁴. Além disso, para auxiliar o Núcleo de Inteligência Regional, foram realizados estudos e pesquisas para a definição de um painel de indicadores de monitoramento e avaliação da PNDR (em andamento). Antes, entretanto, o IPEA realizou estudo aprofundado sobre métodos qualitativos e quantitativos para avaliação e monitoramento de políticas públicas, compondo em dois volumes o Guia para Avaliação de Políticas Públicas, documento fundamental para a elaboração dos PRDs que incorporou o modelo lógico e a teoria da mudança para estruturar a elaboração dos planos e seus indicadores de monitoramento e avaliação.

A teoria da mudança é um instrumento auxiliar que consiste na elaboração de uma matriz de resultados que apresenta uma articulação lógica de eventos com os resultados esperados de uma política pública a partir de indicadores. Os eventos consistem na relação entre os insumos, as atividades, os produtos e os resultados, intermediários e finais medidos por indicadores. De acordo com IPEA (2017), segundo o manual do UNPD (2009), os indicadores de insumo são os recursos financeiros, humanos e materiais utilizados para realizar as intervenções, as atividades são as ações realizadas para mobilizar os insumos com objetivo de produzir um resultado específico, ou seja, os produtos ou os serviços gerados a partir do desenvolvimento das intervenções. Os indicadores são os medidores do impacto dos produtos e serviços, os responsáveis pela mensuração das mudanças observadas sobre o desenvolvimento e o bem-estar das pessoas. Portanto, a teoria da mudança deve ser capaz de apresentar indicadores de resultado e impacto de curto e longo prazo. O Quadro 2 apresenta uma estrutura simplificada da teoria da mudança.

Quadro 2: Estruturação da Teoria da Mudança

Como?	Qual Objetivo	Por quê?
Insumos/Atividades	Produtos/Entregas	Resultado/Impacto
Programas, ações estratégicas	Produtos, bens e serviços como resultado das intervenções	Efeito espacial e setorial x indicadores
Recursos	Resultados	

Fonte: Adaptado de IPEA (2017).

⁴ As ações realizadas pelo MIDR no ano de 2023 estão diretamente relacionadas as estratégias da PNDR (Art 4º do Decreto N°11.962/2024), a sua Governança, principalmente nas competências do Comitê-Executivo da CPINDR e dos seus instrumentos de planejamento e das competências do Núcleo de Inteligência Regional e dos seus instrumentos de monitoramento e de avaliação do desenvolvimento regional.

Para o processo de monitoramento e de avaliação é essencial a estruturação de uma matriz que apresente um conjunto de indicadores de resultados em duas dimensões, conforme o Quadro 2. A primeira refere-se à realização de atividades e utilização dos recursos, sendo apresentada normalmente em relatórios internos das instituições, a segunda, refere-se ao acompanhamento dos resultados e dos impactos das entregas sobre a sociedade. Para o caso da PNDR, com uso de indicadores representativos dos seus objetivos específicos e eixos setoriais, estes últimos incorporados aos PRDs e relacionados aos ODS, integrando uma articulação relevante que converge os esforços de planejamento e monitoramento.

A PNDR tem como instrumentos de intervenção os Fundos Constitucionais, os fundos de desenvolvimento e os incentivos fiscais. Além desses instrumentos, foi proposto a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional cuja efetivação não ocorreu. Os fundos constitucionais são os instrumentos mais efetivos e relevantes da PNDR, uma vez que movimentam uma quantidade expressiva de recursos, há disponibilidade de dados sobre os repasses por municípios, setores econômicos, porte dos empreendimentos, dentre outras características que permitem análises importantes sobre o desenvolvimento e as desigualdades regionais nas áreas de abrangência. Por esta razão, o monitoramento da PNDR para o ano de 2023 concentra sua análise nos FCs.

O fortalecimento da PNDR está diretamente relacionado a necessidade de acompanhamento e diagnóstico permanentes e de curto prazo de sua implementação. O desenvolvimento de um conjunto de indicadores para o monitoramento das tendências do desenvolvimento e das desigualdades regionais é o meio para que o Núcleo de Inteligência Regional possa melhorar a focalização e aprimorar os mecanismos da PNDR em nível municipal e conforme as tipologias. Com este propósito, foi indicado um painel de indicadores⁵ para a PNDR que integra seus objetivos específicos, os eixos prioritários e os objetivos das Agenda 2030.

Estudo em curso, realizado por Amaral (2024) propõe de forma preliminar, um painel de indicadores cuja finalidade é monitorar no curto prazo os impactos da PNDR. Dessa forma, foram organizados um conjunto de vinte indicadores (simples, compostos e analíticos) para mensurar o alcance dos objetivos específicos da PNDR e quarenta e dois

⁵ Estudo em andamento.

indicadores para os eixos setoriais. O Quadro 3, apresenta a estrutura dos indicadores para composição do painel.

Quadro 3: Síntese da lógica de construção dos indicadores da PNDR por objetivos e Eixos

Indicador Simples	Indicador Composto	Indicador Analítico
Indicador específicos conforme a PNAD para os eixos e diversas fontes para os objetivos.	Índice geral construído a partir do indicador específico para cálculo de um ranking médio	Associação espacial para cada um dos eixos: I de Moran Local, cuja finalidade é identificar a presença de agrupamentos espaciais de municípios (A-A; A-B; B-B e B-A)

Fonte: Amaral (2024).

O esforço de uma construção ampliada de indicadores que contemplem tanto as proposições da PNDR quanto os ODS, segundo Amaral (2024) visou permitir que fossem contempladas especificidades dos Planos Regionais de Desenvolvimento (PRD) elaborados pelas instituições de referência em seus recortes territoriais, de modo a permitir a construção de um Painel de Indicadores que fosse complementar aos painéis regionais existentes. Nesse sentido, o Quadro 4 apresenta a relação entre os eixos da PNDR e dos PRDs com os ODS.

Conforme pode ser observado no Quadro 4, todos os eixos da PNDR e dos PRDs apresentam forte relação com os ODS e cada eixo contribui com um ou mais objetivos, demonstrando alinhamento da PNDR com a Agenda 2030. Este resultado mostra que o ministério tem procurado melhorar a Governança da PNDR.

Quadro 4: Eixos da PNDR e PDRs e a Agenda 2030

Eixos da PNDR	Painel de Indicadores	Vinculação ao Planos Regionais de Desenvolvimento		
		SUDAM	SUDECO	SUDENE
I – Desenvolvimento Produtivo	8 – 9	4-8-10	2-8-9-12-13-15	8-9
II – C, T & I	9 – 8	10-17	3-6-7-9-11-13	9
III - Educação e qualificação	4 – 10 - 6	4-8-9-12-13-15-16-17		4
IV – Infraestrutura econômica e urbana	6 – 9 – 3 – 10 – 17 – 11	6-8 – 9 – 10-11	3-6-7-8-9-11-13-14-15	7-9-11-6
V – Desenvolvimento social e acesso a serviços essenciais	4 – 5 – 3 – 8 – 16 – 10 – 11	2-8-11-12-15-17	3-5-8-10-11-16	1-3-5-6-16
VI – Fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos	16 - 17	11-16-17	6-7-8-10-17	17
VII - Sustentabilidade	11 – 12 – 13 - 15	6-7-11-12-13-15-17	2-6-7-13-14-15	11-12-13-15

Fonte: Elaboração própria a partir de Amaral (2024), PRDA (2023), PRDCO (2023), PRDNE (2023).

Nesta mesma direção, o Quadro 5 traz uma síntese dos indicadores propostos para o monitoramento da PNDR no período 2024-2027. Nele, apresenta-se os indicadores simples sugeridos preliminarmente por Amaral (2024) e os indicadores sugeridos pelas superintendências nos planos regionais. É importante que os indicadores estejam alinhados com os PRDs facilitando e tornando mais efetivo o processo de monitoramento e avaliação, uma vez que as superintendências são instituições centrais na implementação da PNDR. Os PRDs ao serem incorporados ao PPA 2024-2027, torna efetivo os instrumentos de planejamento da PNDR II, demonstrando avanços na Governança, entretanto ainda é preciso coordenar e articular os instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação com os entes federativos.

Para finalizar, o Quadro 6 apresenta os quatro objetivos específicos da PNDR e os indicadores propostos por Amaral (2024). Os PRDs não apresentam indicadores para essa finalidade. Tendo apresentado a construção desses instrumentos de planejamento e indicadores para o monitoramento a seção seguinte faz uma descrição da conjuntura brasileira em 2023 com foco, a partir da disponibilidade de dados, na análise regional. Faz-se também uma discussão sobre a alocação dos Fundos Constitucionais.

Quadro 5: Indicadores Propostos para Monitoramento e Avaliação da PNDR

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 a bioeconomia; RAIS -Contratações do FNO – ABC (BASA) -Pessoas ocupadas em atividades industriais Baixa CO2; RAIS 	<ul style="list-style-type: none"> -Taxa de crescimento do VAB da Industria de transformação no CO; -% do VAB da Industria 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 serviços do Brasil
II – C, T & I	<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 a bioeconomia; INEP 	<ul style="list-style-type: none"> -% dispêndios dos estados em P&D em relação as receitas totais; 	<ul style="list-style-type: none"> -% dispêndios em P&D dos governos estaduais em relação as receitas totais;
III - Educação e qualificação	<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 			<ul style="list-style-type: none"> -Tx de analfabetismo; -%pop que frequenta escola de 0 a 3 anos; -IDEB nos anos iniciais, finais e ensino médio; -Taxa de escolarização superior; -nº. títulos de doutorado concedido; -% de matrículas EJA profissional; - Relação 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) -% pop urbana e rural vivendo em domicílios precários (PNAD) 	<ul style="list-style-type: none"> -% pop atendida com esgotamento sanitários; - % 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; -Km de BRs duplicadas - Total transportado por cabotagem (origem) ton. -% déficit habitacional relativo -% de domicílios com abastecimento de água e esgoto; -Índice de atendimento total de água; -Consumo médio per capita de água;
V – Desenvolvimento social e acesso a serviços essenciais	<ul style="list-style-type: none"> -Desnutrição - Percentual de famílias de baixa renda no Cadastro Único. -Distorção idade-série; -Diferencial salarial médio feminino no mercado de trabalho formal. 	<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 hab.; -Taxa de cobertura vacinal; -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; - n°. de pessoas ocupadas na área da cultura
VI – Fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos	<ul style="list-style-type: none"> -Participação de servidores municipais com ensino superior completo entre os “Dirigentes Gerais da Administração Pública” – 1112 Família CBO. 	<ul style="list-style-type: none"> -Nível de alta criticidade do Índice de gestão municipal (IGM/CFA) - 	<ul style="list-style-type: none"> -IGM/CFA -Planos sub-regionais da RIDE-DF e Faixa de Fronteira (MS/MT) 	<ul style="list-style-type: none"> -% repasse FNE a outras instituições financeiras; -%desembolsos do BNDES para o NE;

	<ul style="list-style-type: none"> -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"> -Nota dos estados no ranking de competitividade dos estados (IGM/CFA)
VII - Sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"> -Número de empregos em estabelecimentos relacionados a 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 (CO2 Equivalente) para cada um dos seguintes setores: "Agropecuária" e "Processos Industriais". 	<ul style="list-style-type: none"> -taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal (km²); (INPE) 	<ul style="list-style-type: none"> -Área desmatada por km² nos biomas do CO 	<ul style="list-style-type: none"> -% área protegida por UCs medida em relação a área total; -Cobrança de água por UPH

Fonte: Elaboração própria a partir de Amaral (2024), SUDAM (2023), SUDENE (2023) e SUDECO (2023).

Quadro 6 – Indicadores por objetivo específico da PNDR

Objetivo PNDR	Indicador Simples
I. Promover a convergência do nível de desenvolvimento e qualidade de vida entre e intra as regiões brasileiras, e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento:	<ul style="list-style-type: none"> a. Diferencial entre salário médio no mercado formal e mediana nacional. b. Diferencial entre Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e mediana nacional c. Diferencial entre número de profissionais de saúde por habitante e mediana nacional
II. Garantir a competitividade regional e a geração de emprego e renda em territórios que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração:	<ul style="list-style-type: none"> a. Taxa de crescimento do emprego formal. b. Salário médio no mercado formal. c. Taxa de variação populacional no município.
III. Promover agregação de valor e diversificação econômica em territórios com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais:	<ul style="list-style-type: none"> a. Índice de especialização do emprego em atividades agrícolas b. Índice de especialização do emprego em mineração c. Coeficiente de Diversificação Econômica
IV. Consolidar uma rede de cidades policêntrica, que contribua para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento das regiões e do País, fortalecendo polos em diferentes escalas geográficas.	<ul style="list-style-type: none"> a. Índice de Centralidade. b. Razão de primazia populacional estadual c. Razão de primazia econômica estadual

Fonte: Elaboração própria a partir de Amaral (2024)

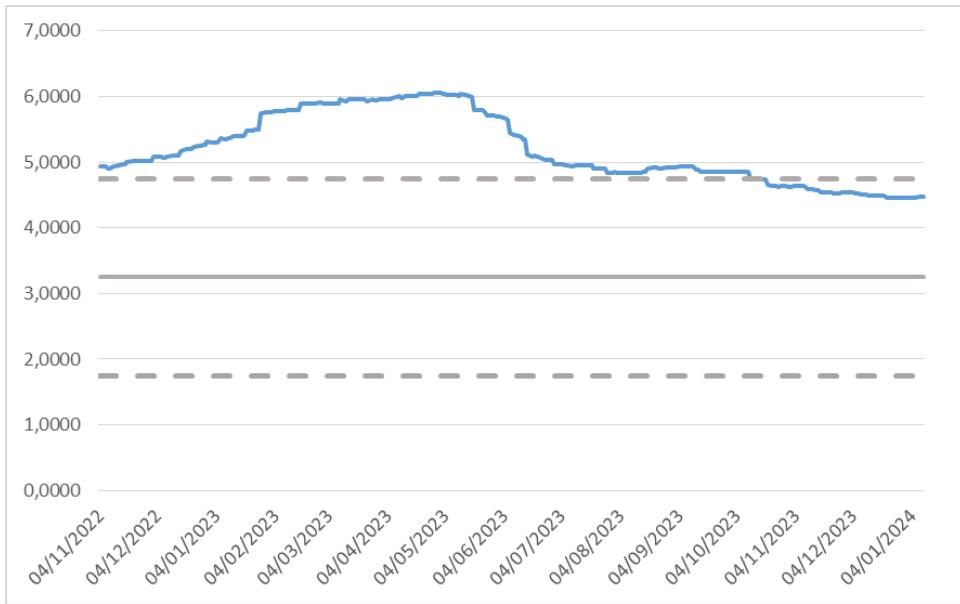
3 .CONJUNTURA ECONÔMICA E MONITORAMENTO DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DO BRASIL EM 2023

O objetivo deste capítulo é apresentar dados sobre a conjuntura econômica do Brasil em 2023, bem como realizar uma análise exploratória espacial dos repasses dos fundos constitucionais no mesmo ano, com o intuito de verificar o padrão de distribuição regional e setorial dos repasses do FNO, FNE e FCO.

3.1 Conjuntura Econômica Brasileira em 2023

O ano de 2023 inicia com inflação acima do intervalo da meta perseguida pelo sistema de metas de inflação, desajuste fiscal para orçamento do ano seguinte, com risco de colapso de atividades ou mesmo interrupção de programas e projetos, economia desacelerando e política monetária contracionista. O governo consegue aprovar uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC da transição) para ajustar o orçamento e a política fiscal ainda no fim de 2022. Este ajuste no orçamento permite ao governo a manutenção de benefícios sociais e transferências, como também o financiamento do aumento real do salário-mínimo, entre outras ações orçamentárias. Contudo, ainda assim persistiam ao final de 2022, incertezas em relação a política fiscal e a inflação. As projeções econômicas indicavam um crescimento baixo para economia em 2023, em torno de 0,7% e inflação em alta e fora da meta. A Figura 3 apresenta a mediana das previsões coletadas pelo Boletim Focus para a inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no acumulado de 12 meses. Há um descolamento das previsões e as séries econômicas, uma vez que já em fevereiro de 2023 observa-se queda no acumulado de 12 meses do IPCA, contudo somente em meados de junho do mesmo ano, a mediana das expectativas começa a cair. A inflação, medida pelo IPCA em dezembro de 2023, fechou em 4,62%, pelo IPCA, no acumulado em 12 meses, ou seja, dentro da meta de inflação, ainda que próximo do teto da meta.

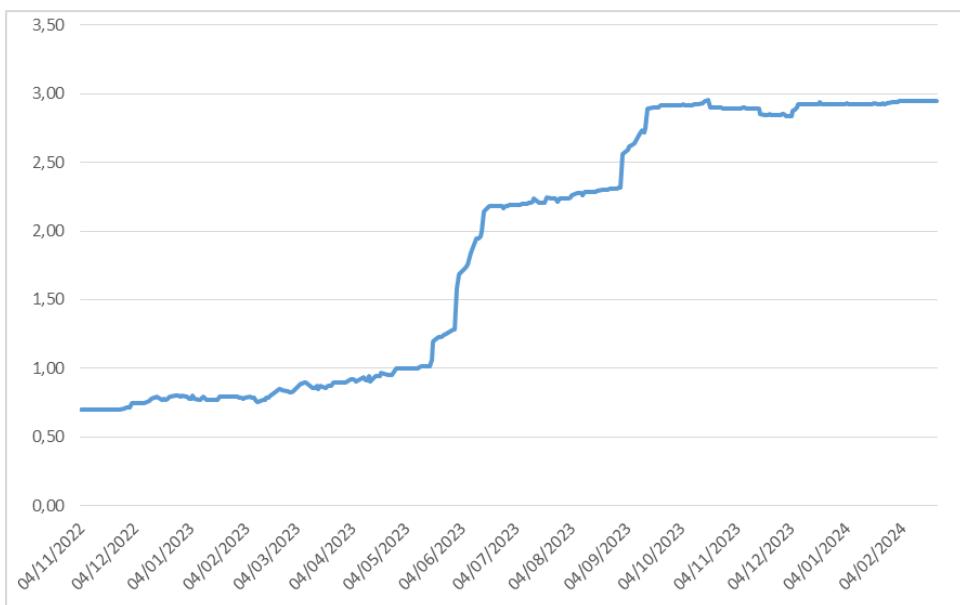
Figura 3: Mediana das Previsões para o IPCA acumulado 2023 – Período das previsões de novembro/2022 a janeiro de 2024



Fonte: Boletim Focus – Bacen

Da mesma forma, as expectativas para a taxa de crescimento econômico, apresentadas na Figura 4, até o final de maio ficaram abaixo de 1,3%. Deve-se destacar que o crescimento do PIB em 2023 foi de 2,9%, impulsionado principalmente pelo aumento da produção agrícola no primeiro semestre, elevação das exportações líquidas e aumento do consumo das famílias, como será discutido mais adiante.

Figura 4: Mediana das Previsões para taxa de crescimento do PIB em 2023 – Período das previsões de novembro/2022 a janeiro de 2024



Fonte: Boletim Focus - Bacen

No fim de 2022 e início de 2023, este quadro de incerteza e desconfiança do mercado financeiro e agentes econômicos são alguns dos argumentos para a manutenção de política monetária restritiva, sem alteração no nível da taxa de juros, por parte do Banco Central durante quase todo o primeiro semestre de 2023. (BACEN, 2023 a e b) A chamada desancoragem das expectativas, instabilidade da política fiscal e incertezas no mercado internacional estariam entre as principais justificativas para manutenção da política monetária contracionista. Ao fim do primeiro semestre, o BACEN começa a reduzir as taxas de juros, contudo com a queda da inflação, a taxa real de juros permanece em valores elevados.

No mercado de trabalho, observou-se uma queda significativa no desemprego, acompanhada por uma diminuição da informalidade. Entretanto, essa melhoria foi contrabalançada pela queda na taxa de participação. O total de ocupados atinge o maior nível da série pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE. O aumento real do salário-mínimo e a ampliação da participação da renda do trabalho no PIB foram indicativos positivos, tendo a participação dos rendimentos do trabalho atingindo níveis mais elevados para os últimos anos. Há sinais de recuperação dos efeitos da pandemia, superando os níveis anteriores ao período pandêmico.¹¹¹ Essa retomada contribuiu para a estabilidade econômica, impulsionando o crescimento do PIB além das expectativas iniciais, com indícios de efeitos diferenciados nas regiões do país, apontando para um efeito desconcentrador, mas ainda limitado a regiões produtoras de grãos e *commodities* agrícolas ou da indústria extrativa, notadamente Petróleo e Gás e Minério de Ferro.

Na política fiscal, o governo recompõe benefícios, estabelece uma política de aumento real para o salário-mínimo e há um esforço de recomposição de receitas, inclusive para estados e municípios na reoneração de combustíveis. Outra decisão implementada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é a quitação de débitos com precatórios. Também houve recomposição de recursos destinados à área de Ciência, Tecnologia e Inovação, tanto pela elevação dos valores de bolsas de pesquisas como também ampliando investimentos para o desenvolvimento tecnológico. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também amplia a liberação de crédito, recompondo em parte a participação das operações diretas e indiretas no PIB. O governo, após esforço no congresso, consegue aprovar uma nova regra fiscal, em substituição ao teto dos gastos, como também aprova uma reforma tributária para

racionalizar e simplificar a tributação sobre o consumo, unificando diversos impostos. A despeito desses esforços, o governo central fecha o ano com um déficit primário de 2,2% do PIB, totalizando R\$ 230,5 bilhões.

No âmbito regional, devido à grande expansão do agronegócio, indústria extrativa e do consumo das famílias, houve um crescimento mais elevado de regiões do Centro-Oeste, Norte, bem como dos estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro. Além disso, a expansão da rede de cidades e o crescimento das cidades médias, especialmente em áreas relacionadas ao agronegócio, indicam uma continuação da reconfiguração geoeconômica.

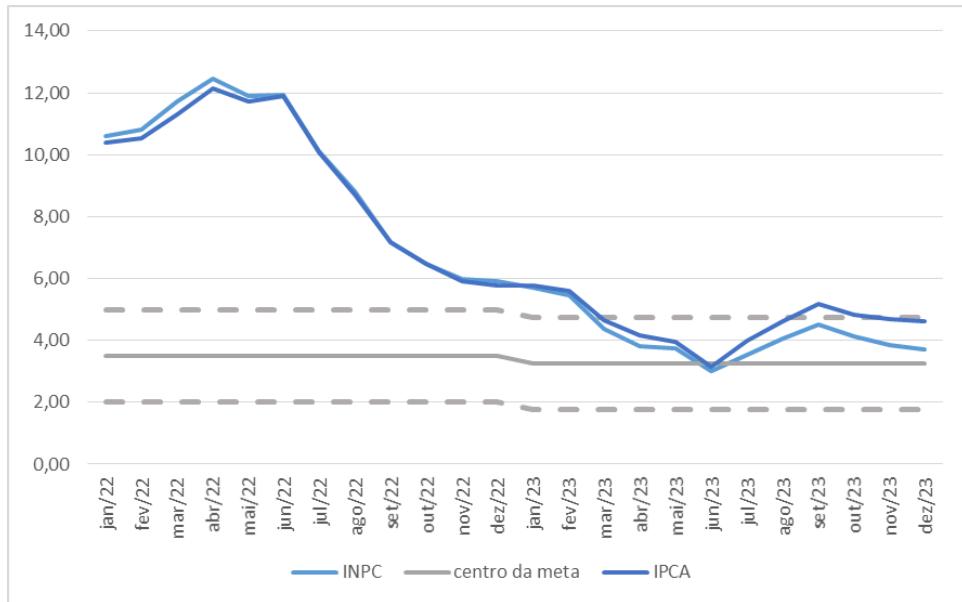
No setor industrial, a indústria de transformação ainda apresentou em 2023 redução no valor adicionado, com queda de 1,3%, assim como a Construção Civil. Por outro lado, setores como Mineração e Petróleo e Gás, além de setores de Utilidade Pública, como produção de energia, tiveram forte expansão, esse bom desempenho, fizeram com que a indústria em sua totalidade tivesse um crescimento em 2023 de 1,6%, resultando numa contribuição para o crescimento do PIB de 0,43% em 2023.

No setor externo, a estimativa do Fundo Monetário Internacional (FMI) para economia mundial em 2023 era de 3,1%. A China, fonte de preocupação e incerteza quanto ao seu desempenho no início do ano, consegue manter crescimento acima de 5% em 2023, ainda que menor que o observado em anos anteriores. A economia americana também mantém crescimento positivo em 2023 e em valores próximos ao de 2022. Os países desenvolvidos apresentam queda de crescimento, especialmente pela queda no crescimento do PIB dos países da Zona do Euro. Dentre os maiores parceiros comerciais do Brasil, a Argentina possui o pior desempenho com expectativa de queda de 1,1% para 2023 e aprofundamento da recessão em 2024 com queda próxima a 2,5%, segundo estimativas do FMI. Houve uma queda nos preços de commodities, mas o Brasil conseguiu em 2023 uma expansão no *quantum* exportado, o que mais que compensou a queda nos preços. Isso contribuiu para um aumento nas exportações e no saldo comercial da balança brasileira, impulsionando a economia nacional.

3.1.1 - Inflação

A taxa de inflação medida pelo IPCA e pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), no acumulado de 12 de meses, pode ser vista na Figura 5, a qual também destaca o centro da meta de inflação e os limites para o intervalo, que o Banco Central deve perseguir.

Figura 5: Brasil - Índices de Preços acumulado de 12 meses – IPCA e INPC Jan/2022 a Dez/2023



Fonte: IBGE

Nota-se que durante o ano de 2022, a inflação fica fora dos limites pressionados pela inflação de alimentos, aumentos de preços de combustíveis e petróleo. Em 2023, a inflação em 12 meses já em março de 2023, tanto pelo INPC como pelo IPCA, passa a se situar no intervalo dos limites do sistema de metas de inflação. No segundo semestre de 2023, há um descolamento no comportamento do INPC e do IPCA, este último é pressionado por outros itens da cesta de consumo, como serviços para famílias, dentre os quais os planos privados de saúde, enquanto o INPC é beneficiado pelo comportamento do preço de alimentos, dado o maior peso deste item nesse cestas de consumo.

Por outro lado, há que se destacar que houve uma alteração na política de preços da Petrobrás, a qual resultou numa maior estabilidade interna e permitiu a reoneração dos impostos sobre combustíveis minimizando o efeito sobre o agregado dos preços. De acordo com Wimmer e Vasconcelos (2023), a Política de Paridade de Preços Internacionais (PPI) aplicada pela Petrobrás a partir de 2017, teve impacto permanente sobre o índice de preços. Por meio de análise de Vetor Autorregressivo (VAR), os autores mostram que a PPI teve de fato um mecanismo de transmissão permanente e significativo para a inflação interna. Portanto, é possível supor que a alteração da política de preços por parte da Petrobrás possa ter tido efeito positivo sobre o comportamento da inflação no ano de 2023. A despeito de uma flutuação dos preços internacionais do Petróleo, que registro em setembro de 2023, um aumento próximo a 20% no preço do barril do Brent,

comparado ao valor no início do ano de 2023, não houve pressão de combustíveis sobre o índice geral. Ao fim do ano de 2023, os preços internacionais retornam ao valor ao redor de 80 dólares o barril. Assim, mesmo com essas flutuações, o item combustíveis no IPCA no acumulado do ano fecha em 8% de alta, com uma contribuição próxima de 0,5% para o índice agregado. Comparado com janeiro de 2022, quando houve um aumento de 44% no acumulado do ano, no qual a contribuição para o índice total chegou perto de 3%. Certamente, houve diversos choques ao longo de 2022, como a incerteza sobre a guerra da Ucrânia, contudo a PPI pode ter elevado essa transmissão de instabilidade externa para os preços dos combustíveis internos.

Há tentativas ao longo de 2022 de desoneração de tributos como forma a amortecer os efeitos dos preços internacionais no custo do combustível interno. No entanto, o trabalho de Wimmer e Vasconcelos (2023) parece corroborar essa hipótese de que a alteração do PPI em 2023 pode ter tido um efeito positivo sobre o comportamento dos combustíveis ao longo do ano passado. O fato é que ao longo do ano, o impacto dos combustíveis sobre o IPCA parece ter sido menos pronunciado em 2023.

A inflação por faixa de renda (Figura 6), calculada pelo IPEA a partir dos dados do IBGE, explicita melhor o comportamento distinto do INPC e IPCA. O IPEA pondera as cestas para categorias de faixa de renda domiciliar, assim aquelas famílias com renda muito baixas seriam aquelas com renda domiciliar de até R\$ 2.105,99 em janeiro de 2024, enquanto a renda alta seriam famílias com renda domiciliar acima de R\$ 21.059,92 em janeiro de 2024. De fato, no segundo semestre de 2023, enquanto o acumulado da inflação para as famílias de renda muito baixa fica sistematicamente próximo do centro da meta de inflação, para as famílias de renda alta, a inflação tem uma aceleração e fecha o ano acima do teto da meta. Pesou para esse comportamento distinto, a evolução moderada dos preços do item alimentos e bebidas, com grande peso entre as famílias de renda muito baixa, redução de preço de artigos de residência, enquanto para o grupo de famílias de renda alta transportes; saúde e cuidados pessoais são os itens com impacto maior na inflação medida em 2023.

Figura 6: Brasil - IPCA acumulado em 12 meses por faixa de renda – renda alta e renda muito baixa



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.

Em resumo, no ano de 2023 a inflação continuou em trajetória convergente para a meta de inflação, a hipótese de “pousso suave” parece estar correta, com o controle da variação de preços, sem a necessidade de uma desaceleração da economia ou aumento de desemprego. O menor crescimento do preço de alimentos contribuiu para uma estabilidade na inflação para os mais pobres. Em termos regionais, a redução da inflação acumulada, faz com que a variabilidade entre as regiões diminua, com uma convergência de taxas para as diferentes regiões visitadas pelo IBGE para a coleta dos preços.

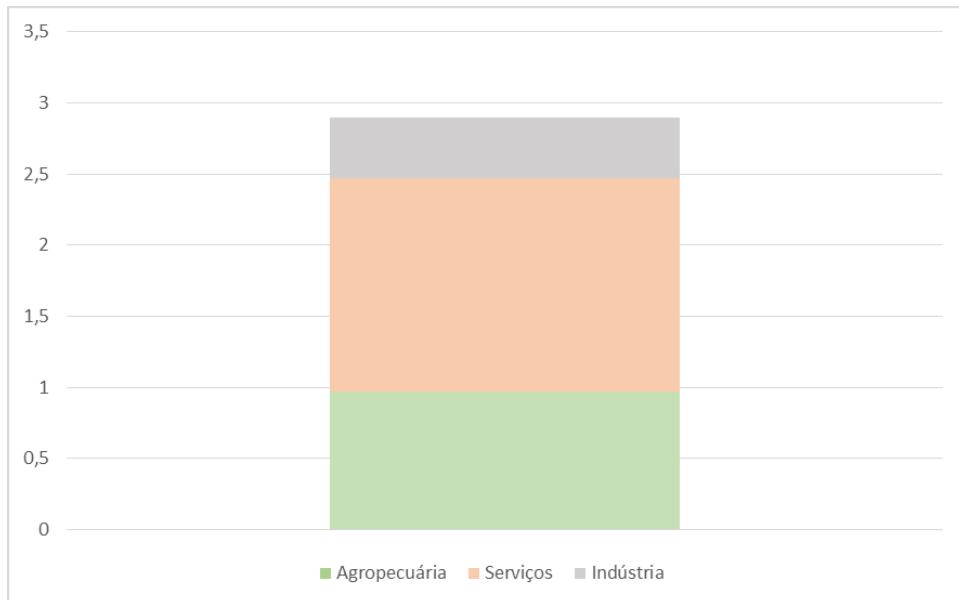
A seguir a análise da atividade econômica está dividida em duas partes, a primeira foca no comportamento do PIB em 2023 e a segunda analisa o mercado de trabalho, a partir de dados da PNAD/IBGE e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

3.1.2 Produto Interno Bruto (PIB)

Em 2023, a taxa de crescimento do PIB brasileiro foi de 2,9%. Este aumento foi impulsionado por um crescimento dos setores agropecuários e extrativa mineral, pelo lado da demanda, o consumo das famílias e as exportações líquidas, cada um contribuindo em magnitude diferentes para esse resultado positivo. O setor de serviços apresentou recuperação, em particular gerou uma contribuição ao crescimento da economia de 1,4%.

Esse aumento foi especialmente explicado pelo crescimento dos serviços às famílias, que se beneficiaram do aumento da renda disponível. A Figura 7 destaca a composição e a contribuição dos principais setores para o crescimento do PIB em 2023.

Figura 7: Composição do crescimento do PIB 2023 pela ótica da produção e contribuição de cada setor para o crescimento



Fonte: IBGE/Departamento de Contas Nacionais

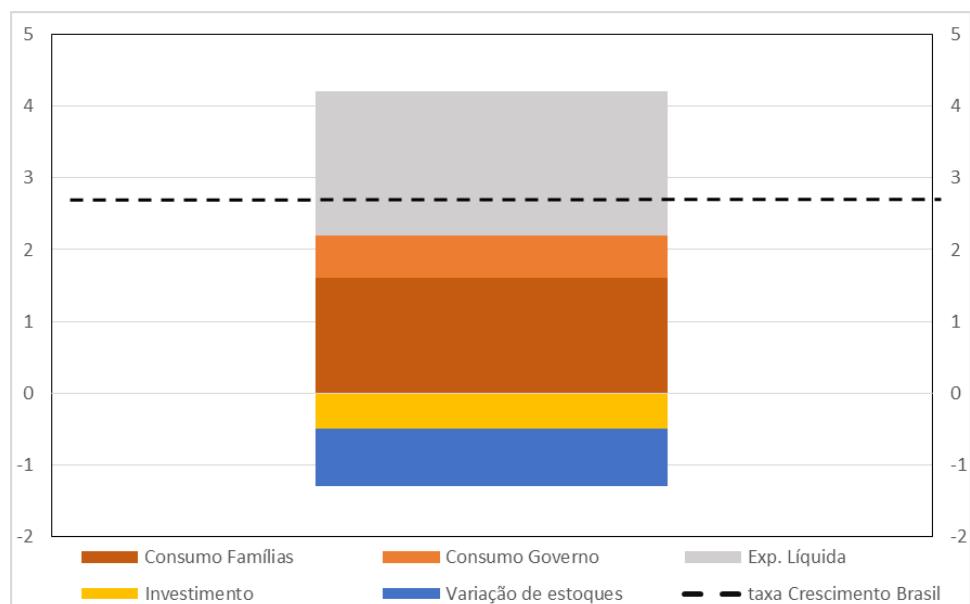
O setor agropecuário teve um desempenho excepcional em 2023, registrando um crescimento de 15,4%. Este acréscimo foi impulsionado principalmente pelo aumento na produção de trigo, laranja e cana-de-açúcar, ainda que no segundo semestre o setor tenha desacelerado sua taxa de crescimento (IPEA, 2024). Assim, a contribuição desse setor para o crescimento do PIB chegou perto de 1%. Por sua vez, o setor industrial apresentou um crescimento mais modesto, 1,6%. Dentro desse setor o comportamento é bastante distinto, a indústria extractiva teve um desempenho excepcional, 8,7% com um crescimento de atividades relacionadas ao setor de Petróleo e Gás, minério de ferro, enquanto o setor de utilidades públicas cresceu 6,5%, principalmente devido ao aumento do consumo de energia. No entanto, a indústria de transformação registrou uma queda de 1,3%, e a construção civil teve redução leve de apenas 0,5%, refletindo desafios específicos enfrentados por esses segmentos. Diante disso, a contribuição do setor para o crescimento do PIB em 2023 foi de 0,4%

Apesar das disparidades entre os diferentes setores da economia e concentrada em setores primários, o crescimento geral do PIB em 2023 demonstra resiliência e

recuperação gradual da atividade econômica, impulsionada tanto pela demanda doméstica quanto pelo desempenho positivo das exportações. Essa tendência positiva sinaliza um ambiente econômico mais estável e promissor para o futuro do Brasil.

Pelo lado do dispêndio, como mostra a Figura 8, o desempenho da economia brasileira também foi influenciado pela demanda externa, com as exportações líquidas contribuindo em 2% para o crescimento do PIB. No primeiro semestre do ano, o setor agropecuário foi o principal impulsionador das exportações, gerando um saldo positivo para o país. No entanto, no segundo semestre, houve queda no desempenho do agronegócio, o que foi compensado pelo crescimento das exportações de petróleo e gás e minério de ferro (IPEA, 2024).

Figura 8: Composição do crescimento do PIB 2023 pela ótica da despesa e contribuição de cada componente para o crescimento



Fonte: IBGE/Departamento de Contas Nacionais.

A defasagem entre a divulgação do PIB regional e o PIB Nacional: uma aproximação para os dados de 2023.

Por outro lado, o consumo das famílias teve crescimento sólido, contribuindo em 1,6% para o PIB. Esse aumento reflete o menor preços de alimentos na cesta de consumo das famílias e aumento na renda disponível das famílias, o que impulsionou o consumo de bens e serviços ao longo do ano. Já o consumo do governo teve crescimento positivo durante ano passado, contribuindo com 0,6% para o PIB. Esse aumento reflete os esforços do governo para recompor o gasto público e manter transferências sociais entre outros.

No entanto, houve alguns aspectos negativos na demanda interna. A taxa de investimento registrou queda de 0,5% na contribuição para o crescimento do PIB, refletindo uma cautela por parte dos investidores e empresas em relação ao ambiente econômico e possivelmente efeito negativo da política monetária e taxas de juros reais elevadas. Além disso, a variação de estoques teve queda de 0,8%, o que indica diminuição nos níveis de estoque das empresas ao longo do ano.

Em suma, o desempenho da demanda externa e interna em 2023 revela uma mistura de forças impulsionadoras e desafiadoras para a economia brasileira. Enquanto as exportações líquidas e o consumo das famílias contribuíram como um dos principais motores de crescimento, quedas na taxa de investimento e na variação de estoques sinalizam a necessidade de atenção contínua para impulsionar o investimento e promover um crescimento mais robusto e sustentável no futuro.

3.1.3 Mercado de trabalho

Para compor o contexto econômico de 2023 é importante agregar a análise do mercado de trabalho. Este apresentou uma dinâmica positiva, com criação líquida de postos de trabalho com carteira e redução da taxa de desocupação. Para tal análise, como o relatório de monitoramento se concentra em dados de 2023, foram utilizados dados provenientes de duas fontes: a PNAD Contínua (PNADC) e os registros administrativos do CAGED. Essas fontes oferecem uma perspectiva abrangente e detalhada da conjuntura laboral, permitindo a investigação de indicadores-chave como taxa de desocupação, nível de ocupação, taxa de informalidade e massa salarial. Além disso, tanto a PNAD como o CAGED oferecem uma abertura regional importante para o presente contexto. O CAGED fornece dados em nível de município e a PNAD contínua, uma pesquisa amostral domiciliar, possui diversos recortes territoriais, condicional ao desenho da amostra.

Os indicadores clássicos de análise de mercado de trabalho foram listados aqui como forma de construir um retrato de sua evolução em 2023, tentando realizar algum refinamento da dinâmica regional. A taxa de desocupação, expressa como a proporção da força de trabalho desempregada em relação à força de trabalho total, é um indicador relevante para avaliar a saúde do mercado de trabalho. Ela reflete não apenas a disponibilidade de empregos, mas também a capacidade do mercado em absorver novos trabalhadores.

Por sua vez, o nível de ocupação indica a parcela da população em idade de trabalhar que está empregada, oferecendo uma medida direta do total de pessoas ocupadas em relação a disponibilidade total de mão de obra. Ele é essencial para compreender a taxa de utilização da força de trabalho e a capacidade do mercado em fornecer oportunidades de trabalho.

A taxa de informalidade, por sua vez, revela a proporção de trabalhadores que atuam no mercado de forma não regulamentada ou não declarada, jogando luz sobre a dimensão do trabalho informal na economia. Este indicador é crucial para entender sobre a qualidade dos postos de trabalho gerados na economia e suas implicações para a proteção social e a segurança do trabalhador.

No que concerne aos dados do CAGED, a análise concentra-se nos movimentos de admissão e desligamento de trabalhadores, bem como no saldo entre estes fluxos, o que permite compreender o dinamismo do mercado formal de trabalho e as mudanças na composição do emprego ao longo do tempo.

Ademais, foram realizadas análises regionalizadas, considerando as particularidades e variações que caracterizam as diferentes regiões do Brasil. Este enfoque regional é essencial para uma compreensão mais precisa das disparidades geográficas e das oportunidades específicas que se apresentam em cada área, além de auxiliar na avaliação do contexto e desempenho da política regional.

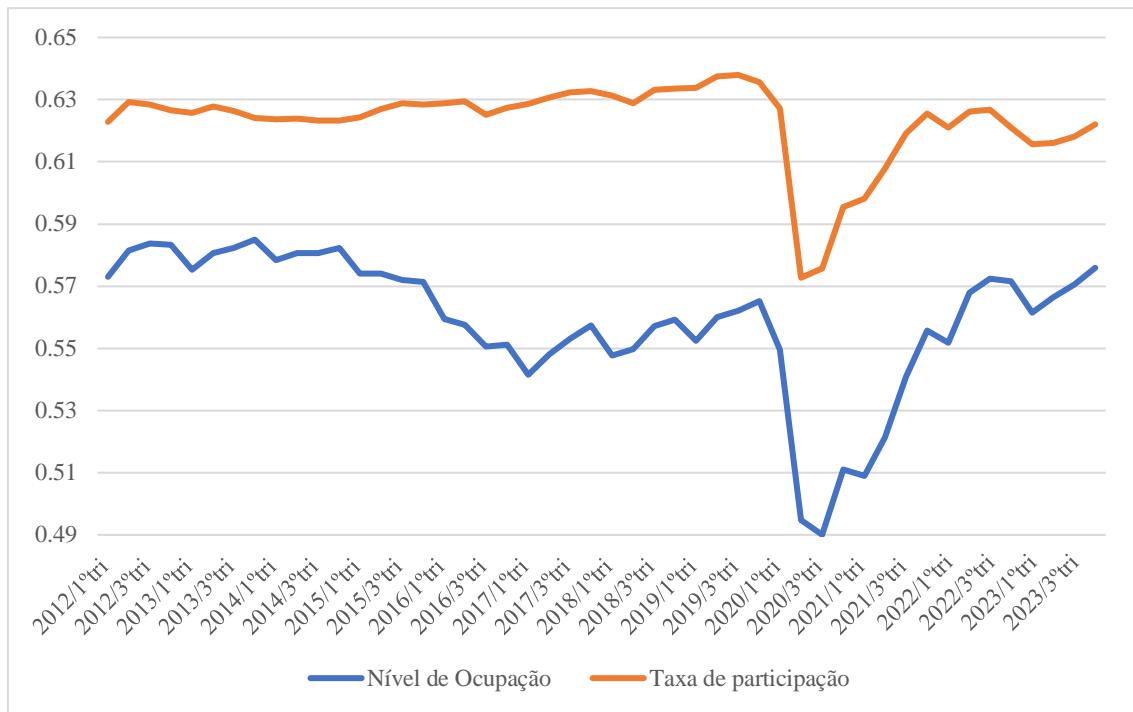
Um retrato a partir da PNAD

Nesta seção, analisa-se em detalhes os dados da PNADC, com foco especial na evolução da ocupação e alguma discussão sobre a evolução regional do mercado de trabalho ao longo do ano de 2023. Estas particularidades do mercado de trabalho em diferentes regiões do Brasil são discutidas de modo a construir um quadro sobre a evolução do mercado de trabalho.

Ao analisar o comportamento da taxa de participação e do nível de ocupação utilizando dados da PNADC, como mostrado na Figura 9, observa-se um padrão semelhante ao longo do período, marcado por uma grande queda durante a pandemia de COVID-19, seguida por uma recuperação gradual, porém discrepante entre os indicadores.

Figura 9: Brasil Taxa de Participação e Nível de Ocupação – 1º. Trimestre/2012 a 4º.

Trimestre/2022



Fonte: PNAD Contínua.

Durante o ano de 2023, o nível de ocupação apresentou um crescimento contínuo, aproximando-se dos níveis mais altos da série histórica. Esse movimento indica uma retomada no número de pessoas empregadas e sugere uma recuperação significativa do mercado de trabalho em relação aos impactos da pandemia. De fato, o 4º trimestre de 2023 é o momento na série da PNADC de maior número absoluto de ocupados, ultrapassando o total de 100 milhões.

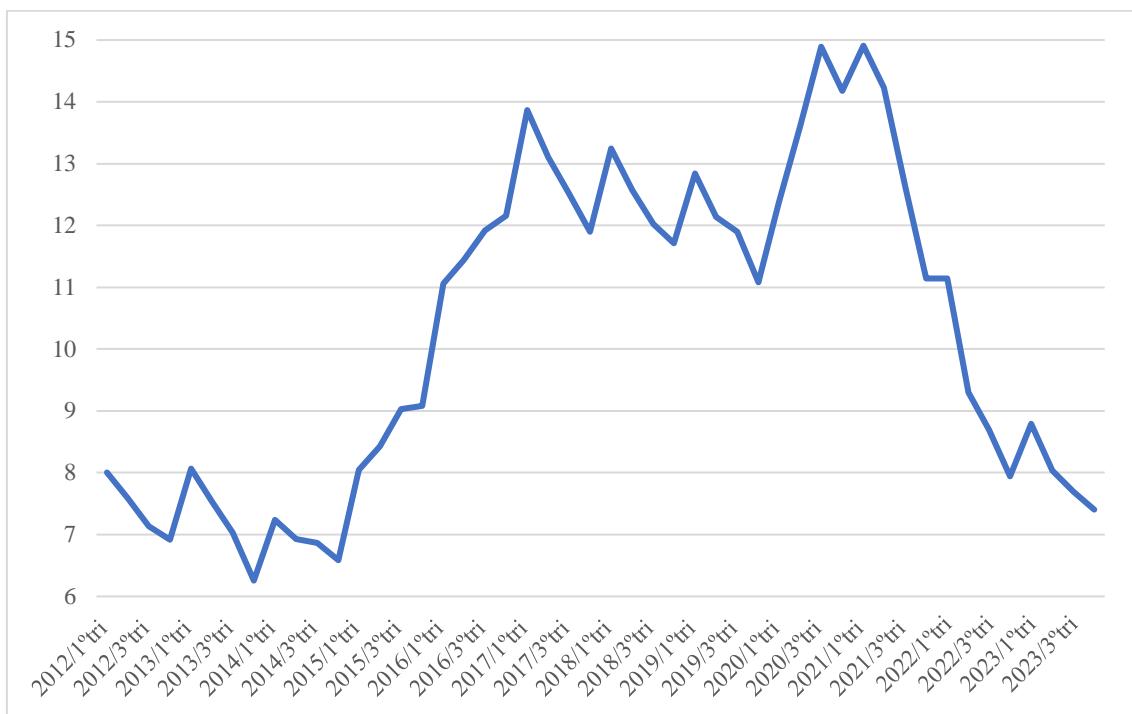
Por outro lado, a taxa de participação, que representa a parcela da população economicamente ativa em relação à população em idade de trabalhar, também registrou aumento ao longo do ano de 2023. No entanto, mesmo com essa elevação, os níveis de participação ainda permanecem abaixo dos observados no período pré-pandemia. Isso sugere que, apesar do aumento da oferta de trabalho, ainda há uma parcela significativa de pessoas fora da força de trabalho.

Esse cenário de aumento do nível de ocupação e crescimento mais modesto da taxa de participação tem implicações importantes para o mercado de trabalho. Por um lado, a redução da taxa de desocupação ao longo de 2023 indica melhoria nas oportunidades de emprego e na absorção de mão de obra desocupada. Por outro lado, o

aumento da taxa de participação sugere que mais pessoas estão buscando ativamente por trabalho, o que pode indicar maior confiança na recuperação econômica.

A Figura 10 apresenta a evolução desses indicadores para o Brasil, ilustrando claramente o padrão descrito e evidenciando a tendência de recuperação do mercado de trabalho ao longo do ano de 2023. A despeito de um aumento no 1º. Trimestre de 2023 ao longo do ano a taxa vai apresentando queda consistente, o que corrobora o crescimento da ocupação ao longo de 2023.

Figura 10: Brasil - Taxa de Desocupação 1º. Trimestre/2012 a 4º. Trimestre/2023



Fonte: IBGE – PNAD contínua.

A criação de ocupação durante o ano 2023 permitiu essa queda da taxa de desemprego, aumento do número absoluto de ocupados e aumento da massa salarial. Por outro lado, parte desse crescimento veio do crescimento de ocupações informais. A taxa de informalidade medida como a proporção de pessoas sem carteira ou cobertura previdenciária teve um aumento relativo, quando comparado o último trimestre de 2022 e o último trimestre de 2023, saindo de 40,9% para 41,3%. A Tabela 1 apresenta o crescimento das ocupações ao longo de 2023, divididas entre ocupações formais e informais pela PNAD contínua. Durante o ano de 2023, observou-se crescimento na ocupação, com aumento significativo de 1,615 milhões de ocupações em comparação com o último trimestre de 2022, de acordo com dados da PNADC. Esse incremento

sugere recuperação vigorosa do mercado de trabalho, refletindo uma retomada da atividade econômica após os desafios impostos pela pandemia de COVID-19. No entanto, é importante destacar que grande parte desse crescimento ocorreu no setor informal.

De fato, o crescimento das ocupações informais foi particularmente expressivo, ou seja, um incremento 1,029 milhões de novas ocupações ao longo do ano de 2023. Esse número representa quase dois terços do aumento total de ocupações no período, indicando predominância significativa de empregos informais na expansão do mercado de trabalho. Essa tendência pode ser interpretada como uma resposta à flexibilidade e adaptabilidade do setor informal em face das condições econômicas desafiadoras, bem como uma possível consequência das dificuldades enfrentadas pelas empresas formais para formalização de relações de trabalho.

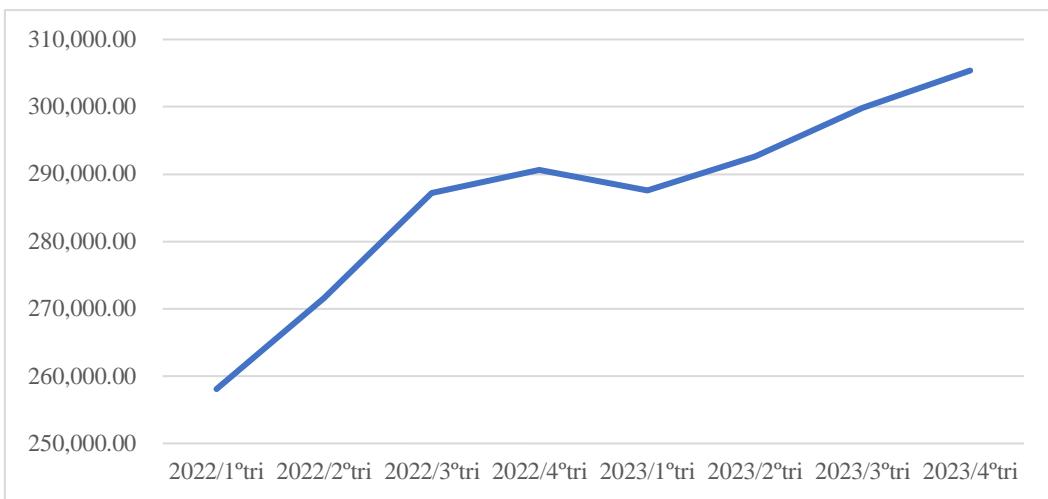
Tabela 1: Evolução de Ocupados em 2023

Período	Ocupados	Informais	Formais
2022/1ºtri	95.275	40.306	54.969
2022/2ºtri	98.269	41.539	56.730
2022/3ºtri	99.269	41.470	57.799
2022/4ºtri	99.370	40.724	58.646
2023/1ºtri	97.825	40.196	57.629
2023/2ºtri	98.910	40.833	58.077
2023/3ºtri	99.838	41.228	58.610
2023/4ºtri	100.985	41.753	59.232

Fonte: PNAD contínua.

A despeito do crescimento dos informais, houve também crescimento do rendimento dos trabalhos, assim a massa salarial dos rendimentos de todos os trabalhos teve crescimento contínuo ao longo do ano de 2023. A Figura 11 apresenta esses dados da evolução da massa de rendimentos de todos os trabalhos em termos reais houve crescimento de 5,07% ao trimestre terminado em dezembro de 2023, com relação a trimestre terminado em dezembro de 2022.

Figura 11: Brasil - Massa Salarial do Rendimento de Todos os Trabalhos 1º. Tri/022 a 4º. Tri/2023



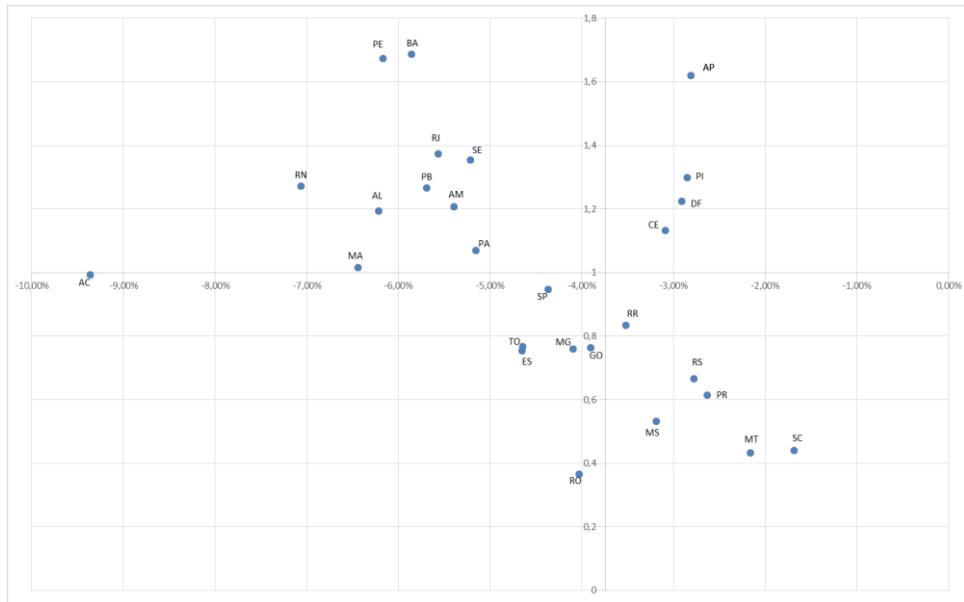
Fonte: IBGE/PNADC.

A distribuição regional do crescimento da massa salarial apresenta uma dinâmica diversa entre as regiões do país. Todas as regiões tiveram crescimento real dos rendimentos do trabalho. Há também uma elevação nas ocupações nas regiões, com exceção do Centro-Oeste, que teve perda de ocupações em comparação do 4º. Trimestre de 2023 em relação ao mesmo período de 2022. Esta redução em parte é explicada pela relativa desaceleração da produção agropecuária que no início de 2023, obteve produções recordes. A região Sudeste, por outro, apresenta forte criação de ocupação no 4º. Trimestre de 2023.

A partir do Quociente Locacional (QL)⁶, é possível identificar regiões com taxa de desocupação acima da média do Brasil e aquelas cujas taxas estão abaixo da média do Brasil. A Figura 12 mostra a variação regional da taxa de desocupação por UF no Brasil, em contraposição ao QL no ano de 2023. Assim, o eixo y está com o quadrante normalizado em 1, desta forma qualquer ponto acima do eixo x, apresenta uma taxa de desocupação acima da média nacional. De forma contrária, pontos abaixo do eixo horizontal representam estados com taxa de desocupação abaixo da média nacional. Por outro lado, pontos à direita do eixo y tiveram uma redução da taxa de desemprego menor que a redução observada em nível nacional, de forma contrária, pontos à esquerda do eixo horizontal tiveram redução mais acentuada que a observada para o Brasil.

⁶Razão entre a taxa de desocupação da UF e taxa de desocupação do Brasil.

Figura 12: Variação da Taxa de Desocupação entre 2022 e 2033 por UF e Quociente Locacional da taxa de Desocupação por UF 2023



Fonte: Elaboração Própria. IBGE/PNAD contínua.

Todos os estados do Nordeste estão acima da média do Brasil, ou seja, apresentam QL acima de 1. para os estados do Norte, as exceções são Tocantins, Roraima e Rondônia, os demais estados também encontram-se acima da média nacional. No Sul e Centro-Oeste, todos os estados têm taxa de desocupação abaixo da média nacional, com exceção do Distrito Federal. No Sudeste, o Espírito Santo também se destaca negativamente por ter uma taxa de desocupação acima da média nacional. No Sul, todos os estados estão abaixo da média nacional. Conforme destacado anteriormente, houve queda constante na taxa desocupação ao longo de 2023. Por outro lado, comparando o primeiro trimestre de 2022 com o último trimestre de 2023, todas as regiões tiveram queda da taxa de desocupação, o Norte e Nordeste tiveram queda de 5 pontos percentuais, o Sudeste com 4,6 pontos percentuais, Sul e Centro-Oeste, onde a redução em pontos percentuais foi menor, mas são as duas regiões que apresentam as menores taxas de desocupação.

Há uma relação negativa entre o QL e a redução em pontos percentuais da taxa de desocupação. Conforme destacado, todas as UF's tiveram redução da taxa de desocupação desde o 1º. Tri/2022 até o 4º. Tri de 2023, no entanto, observa-se que quase todos os estados que tinham taxa de desocupação acima da média foram os que mais reduziram pontos percentuais. Há 4 quatro exceções nessa dinâmica: no Norte, os estados do Amapá, no Nordeste Piauí e Ceará, e no Centro-Oeste, o Distrito Federal. Esses estados têm uma média de taxa de desocupação acima da média nacional e reduziram menos que

o Brasil, em termos de pontos percentuais, a taxa de desocupação. Os demais estados do Norte e Nordeste apresentaram queda mais acentuada que o Brasil na taxa de desocupação. Em suma, pode-se resumir a evolução do mercado de trabalho em 2023:

- **Nível de ocupação com forte crescimento em 2023:** Em termos absolutos, os ocupados atingem pela primeira vez na série histórica mais de 100 milhões de pessoas. O mercado de trabalho registrou crescimento significativo em 2023, com aumento expressivo no número de pessoas ocupadas, refletindo uma contínua retomada da atividade econômica.
- **Taxa de participação com crescimento, mas num ritmo menos acentuado que o nível de ocupação:** A taxa de participação aumentou ao longo de 2023, porém, em um ritmo menos acentuado em comparação com o crescimento do nível de ocupação. Esse crescimento foi impulsionado, em parte, pelo aumento do número de pessoas fora da força de trabalho, o que pode indicar desafios na integração de certos grupos ao mercado de trabalho.
- **Redução na taxa de desocupação:** Como resultado do forte crescimento do nível de ocupação e do aumento menos acentuado da taxa de participação, a taxa de desocupação teve forte queda em comparação com o pico observado no pior momento da pandemia. Essa redução na taxa de desocupação reflete melhoria nas condições do mercado de trabalho e maior absorção de mão de obra desempregada.
- **Distribuição Regional da Redução do desemprego:** Regionalmente, houve redução do desemprego em todas as Unidades Federativas, com uma tendência de maior redução em pontos percentuais em regiões que historicamente apresentavam maiores taxas de desemprego.
- **Crescimento de ocupações em todas as regiões, mas com uma participação mais forte de emprego informal:** Houve crescimento de ocupações em todas as regiões do Brasil durante 2023, porém, observou-se uma participação mais forte de empregos informais nesse processo. O aumento do emprego informal pode refletir, em parte, a natureza dinâmica e flexível do mercado de trabalho durante a recuperação econômica.
- **Crescimento real de 5% da massa salarial:** A massa salarial registrou crescimento real de 5% ao longo de 2023, indicando uma valorização do trabalho e uma melhoria nas condições salariais para os trabalhadores. Esse aumento na

massa salarial é um indicador positivo do fortalecimento do mercado de trabalho e pode contribuir para impulsionar o consumo e o crescimento econômico de forma mais ampla.

Emprego Formal: CAGED

Em 2023, o CAGED registrou uma criação líquida de empregos positiva, com a geração de 1.483.598 empregos com carteira assinada, como mostra a Tabela 2. Embora esse número represente uma contribuição significativa para o mercado de trabalho, é importante notar que houve redução em comparação com o ano anterior, quando foram criados 2.013.261 empregos com carteira. Essa diminuição é atribuída principalmente ao aumento do número de desligamentos, que cresceu 5,1% em relação ao ano anterior, contrastando com um crescimento mais moderado na admissão de empregos, que aumentou 2,3% em comparação com 2022.

Apesar dessa tendência, é importante ressaltar que o saldo de criação de postos de trabalho em todas as regiões do Brasil é positivo. Há uma queda em relação ao ano anterior, mas essa queda nas regiões Nordeste e Norte é menos acentuada, de modo que a participação percentual do Norte e Nordeste no saldo líquido de empregos em 2023 cresce. A região Sul e Centro-Oeste são as regiões com maior participação percentual.

Tabela 2: Brasil – Saldo Líquido de Criação de Empregos Formais por Região 2022 e 2023

Regiões	2022	(%)	2023	(%)
Norte	118.630	5,9	106.375	7,17
Nordeste	379.569	18,9	298.188	20,10
Sudeste	977.024	48,5	726.327	48,96
Sul	308.819	15,3	197.659	13,32
Centro-Oeste	230.671	11,5	155.956	10,51
Não identificado	-1.452	- 0,07	- 907	- 0,06
Total	2.013.261	100,00	1.438.598	100,00

Fonte: MTE – CAGED

Interessante notar que em ocupações relacionadas a atividades pesquisa e inovação, por exemplo, a distribuição da criação de empregos é muito mais concentrada no Sudeste, 58% do total de criação desse grupo está na região mais rica do país. O Nordeste, por outro lado, tem apenas 9,2% de percentual nessa categoria de ocupação.

Por outro lado, considerando as ocupações listadas pelo Ministério da Educação como relacionadas a formação técnica, o Nordeste tem 18,7% na participação do saldo líquido do Brasil. Uma hipótese importante a ser investigada é a relação entre os institutos federais, a descentralização dessas instituições e a criação de ocupações relacionadas a essa formação.

De toda forma, os dados do CAGED apontam para o fato de que em 2023 houve criação de empregos formais no total de 1,4 milhão. Houve crescimento na criação de empregos, mas em menor magnitude que os desligamentos, isso fez com que o saldo em 2022 fosse 26% menor que o observado em 2023. Contudo, em termos de distribuição territorial desse saldo, as regiões Norte e Nordeste foram aquelas com menor perda relativa, assim quase 1/3 dos empregos formais criados em 2023 foram gerados nessas regiões.

3.1.5 Política monetária

O ano de 2023 trouxe consigo uma série de desafios e oportunidades para a política monetária brasileira, com o Banco Central do Brasil (BACEN) desempenhando um papel crucial na adaptação a um cenário econômico dinâmico e em constante evolução. No início do ano, o BACEN definiu a taxa de juros em 13,75%, como parte da política monetária restritiva aplicada ao final da pandemia e refletindo uma postura cautelosa em meio às incertezas internas e externas. Contudo, à medida que o ano avançava com o arrefecimento da inflação e sobretudo convergência ao centro da meta, o Banco Central começa uma política de cortes graduais nas taxas de juros a partir do final de junho. Essa decisão estratégica foi marcada por reduções de 0,5 ponto percentual, culminando em uma taxa de 11,75% no encerramento do ano.

A justificativa do BACEN para esta mudança de postura reside em uma série de fatores complexos. Primeiramente, a inflação apresentou uma trajetória de queda durante o ano de 2023. Apesar dos cortes nas taxas de juros, a taxa de juros real permaneceu elevada em comparação com o restante do mundo. O BACEN justificou essa decisão apontando para a desconfiança das expectativas econômicas, as incertezas relacionadas à política fiscal e aos desdobramentos na economia internacional. Estes fatores, de acordo com o Banco Central, demandavam uma postura mais cautelosa, mantendo uma taxa de juros real que, embora reduzida, ainda se mostrava suficientemente alta para evitar pressões inflacionárias e manter a estabilidade macroeconômica (BACEN, 2023).

Em síntese, a política monetária brasileira em 2023 foi caracterizada por um comportamento cauteloso e postura mais conservadora com a manutenção de taxas juros reais elevados. O desafio para os próximos anos será equilibrar a estabilidade macroeconômica com a necessidade de impulsionar o crescimento em um ambiente global em constante transformação. A manutenção da Selic em valores elevados e seguindo a inflação controlada resulta nas taxas reais também elevadas e impacta diretamente no crédito e no custo dos empréstimos. Os fundos constitucionais também são impactados pela elevação do custo, com redução de demanda de crédito.

3.1.6 Política Fiscal

O ano de 2023 se encerrou com marcas distintas para a política fiscal brasileira. Revelando um complexo cenário de desafios e adaptações. Os números divulgados indicam que o país registrou déficit primário de 2,2%, totalizando R\$ 230,5 bilhões.

Em relação às receitas, o ano de 2023 apresentou retração de R\$ 69,610 bilhões (-2,8% em valores reais) em comparação com o ano anterior. A receita total atingiu R\$ 2,391 trilhões, representando um declínio significativo em relação aos R\$ 2,46 trilhões registrados em 2022. A receita líquida também experimentou queda, totalizando R\$ 1,931 trilhão, o que representa redução de R\$ 43,034 bilhões (-2,2% reais) em relação ao ano anterior.

O Tesouro Nacional identificou os principais fatores que moldaram esse cenário. Destacaram-se os aumentos nos recolhimentos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em R\$ 32,9 bilhões e em "demais receitas" em R\$ 20,5 bilhões. Em contrapartida, houve quedas significativas na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) em R\$ 17,7 bilhões, concessões e permissões em R\$ 40,7 bilhões, dividendos e participações em R\$ 41,1 bilhões, além de diminuição de R\$ 26,2 bilhões na exploração de recursos naturais.

Quanto às despesas, o ano de 2023 testemunhou aumento substancial em termos reais em comparação com 2022. O Relatório do Tesouro Nacional (RTN) aponta que diversos fatores contribuíram para esse crescimento, incluindo o apoio financeiro a estados e municípios (+R\$ 6,3 bilhões), despesas obrigatórias com controle de fluxo (+R\$ 8 bilhões), despesas discricionárias (+R\$ 14,8 bilhões) e, principalmente, em sentenças judiciais e precatórios, com aumento significativo de R\$ 51,4 bilhões.

A aprovação do novo arcabouço fiscal em 2023 foi um grande avanço, que trouxe mudanças significativas com o aperfeiçoamento da regra fiscal anteriormente vigente. A meta de déficit para o ano corrente e os próximos três anos, juntamente com um intervalo de variação de 0,25% do PIB, foi uma das principais características. Além disso, limites ao crescimento das despesas, mecanismos de correção e a introdução de um piso e estímulo ao investimento público foram elementos-chave desse novo marco fiscal.

Em conclusão, a política fiscal brasileira em 2023 enfrentou desafios consideráveis, marcados por um déficit primário e mudanças nas receitas e despesas. As medidas adotadas visaram equilibrar o orçamento fiscal com a promoção do investimento público, refletindo uma abordagem estratégica diante de um cenário econômico dinâmico. O sucesso dessas medidas dependerá da eficácia na implementação e adaptação às futuras mudanças nas condições econômicas.

O ano de 2023 ficará marcado na história brasileira não apenas pelas nuances da política fiscal, mas também pela implementação de uma aguardada reforma tributária. O governo, consciente da necessidade de aprimorar o sistema tributário, empreendeu esforços significativos para racionalizar a tributação indireta no país, resultando em mudanças substanciais e uma solução federativa mais robusta. Uma das alterações mais significativas foi a modificação na tributação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que passou a ser aplicado no destino. Essa mudança representou uma transição significativa em relação ao modelo anterior, buscando simplificar e tornar mais equitativo o sistema de tributação indireta. A tributação do ICMS no destino é uma medida que visa a eliminar distorções e proporcionar maior clareza nas transações comerciais. Ao deslocar o ponto de incidência para o destino das mercadorias e serviços, o novo modelo busca reduzir a complexidade do sistema tributário, eliminar barreiras fiscais entre os estados e promover uma distribuição mais justa dos recursos arrecadados.

Além da alteração no ICMS, a reforma tributária de 2023 contemplou uma série de medidas para racionalizar e simplificar outros impostos indiretos, reduzindo a burocracia e estimulando a atividade econômica. A busca por uma solução federativa mais eficiente também foi evidente, com o objetivo de fortalecer a cooperação entre os entes federativos e promover uma distribuição mais equitativa das receitas. Há também uma proposta de criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional com possibilidade de ação efetiva da política regional em todo o território nacional. Ainda não

há uma definição da alocação dos fundos, mas já existe um debate presente sobre o melhor desenho para tal fundo.

A implementação dessas mudanças não apenas visa impulsionar o crescimento econômico, mas também aprimorar a governança fiscal, proporcionando um ambiente mais propício para investimentos e negócios. A racionalização da tributação indireta e a alteração no ICMS refletem a capacidade do governo em promover reformas estruturais significativas, alinhadas com as demandas do setor produtivo e as necessidades da sociedade.

No entanto, o sucesso a longo prazo dessas medidas dependerá não apenas da implementação eficaz, mas também da capacidade de adaptação a possíveis desafios e mudanças nas condições econômicas. A reforma tributária de 2023 representa um passo importante na busca por um sistema tributário mais eficiente e equitativo, moldando o caminho para um ambiente econômico mais estável e favorável ao desenvolvimento sustentável. As simulações apresentadas pelo IPEA apontam para um ganho permanente até a implementação completa da reforma de 2,39% a 5,75% no PIB em comparação com o cenário base. (OLIVEIRA, 2023).

3.1.7 Setor Externo

A projeção para a economia mundial para o ano de 2023, feita pelo FMI, foi de uma desaceleração em relação a 2022, saindo de 3,5% e para um crescimento em torno de 3,0% em 2023. Parte dessa desaceleração é explicada pela redução do crescimento das economias mais desenvolvidas, que saem de um crescimento 2,6% em 2022 para 1,5% em 2023. Essa redução vem em especial pela queda no crescimento da zona do Euro com redução de 3,3% para 0,7%. Dentre os principais parceiros comerciais do Brasil, China e Estados Unidos mantiveram praticamente estáveis o crescimento em 2023, com relação a 2022, o destaque negativo foi a Argentina com previsão de queda no PIB 1,1%. Os preços das *commodities* em 2023 apresentaram queda, contudo os valores ainda se mantiveram acima de média de anos anteriores. O cenário geral, a despeito da manutenção do crescimento das duas maiores economias, foi de uma pequena desaceleração da economia mundial. A economia internacional foi marcada com muita incerteza, em especial a política de juros do Banco Central Americano, as incertezas relativas às questões geopolíticas como disputa comercial EUA x China e os conflitos regionais, notadamente na Ucrânia e em Israel.

Diante desse quadro, a balança comercial destacou-se por uma resiliência surpreendente e adaptabilidade às mudanças nas condições econômicas globais. Apesar da desafiadora queda nos preços das *commodities*, houve crescimento em valor das exportações, impulsionada por aumentos substanciais no volume exportado e pela conquista de novos mercados. As exportações de produtos agrícolas e de extrativismo mineral, como petróleo e minério de ferro, lideraram a expansão, o que resultou no aumento da participação relativa de produtos primários na pauta de exportação.

Por outro lado, as importações experimentaram redução significativa em 2023. Este fenômeno pode ser atribuído a uma série de fatores, incluindo medidas de contenção de gastos, estratégias para fortalecer a produção doméstica e um foco mais agudo na eficiência operacional. A redução nas importações contribuiu para um equilíbrio favorável na balança comercial, fortalecendo a posição financeira do país.

Em síntese, dado o crescimento das exportações e a retração das importações o saldo da balança comercial foi US\$ 98,8 bilhões, um crescimento em relação a 2022 de 60,6%. O desempenho recorde da balança comercial em 2023 evidencia a capacidade do país em se adaptar a cenários desafiadores e capitalizar oportunidades emergentes.

3.1.7 Análise Regional

Existe uma defasagem de dois anos na divulgação do PIB dos estados. Deste modo, o último ano da série disponível para análise é o de 2021. Em nível nacional, o IBGE publica o PIB trimestral com defasagem menor do que um trimestre, assim já em março de 2024, os dados do PIB nacional de 2023 estavam disponíveis. A partir disso, há esforços no IPEA de se criar estimativas para indicadores antecedentes dos PIBs estaduais, de forma que auxiliem no monitoramento de desigualdades, seguindo a periodicidade do PIB nacional. Uma primeira e simples estimativa seria a de utilizar a estimativa de crescimento do PIB realizada por diversos institutos estaduais de pesquisa e produção de estatística. Alguns desses estados realizam esforços para se calcular o PIB trimestral, como também tentam fornecer algum balizador do crescimento estadual, com uma periodicidade próxima a do IBGE para o PIB nacional. A Tabela 3 mostra as estimativas disponíveis na segunda semana de março para alguns institutos selecionados.

Tabela 3: Estimativa da taxa de crescimento do PIB do Estado em 2022 e 2023

Estados	Taxa de Crescimento Estimada para PIB estadual (%)	Período de referência	Fonte
São Paulo	0,80	4º. Tri/2023	SEADE
Ceará	0,81	3º. Tri/2023	IPECE
Bahia	1,10	4º. Tri/2023	SEI
Pernambuco	1,60	4º. Tri/2023	CONDEPE/FIDEM
Rio Grande do Sul	2,10	3º. Tri/2023	DEE
Rio de Janeiro	2,30	3º. Tri/2023	FIRJAN
Minas Gerais	2,60	3º. Tri/2023	FJP
Maranhão	3,4	4º. Tri/2023	IMESC
Goiás	5,0	3º. Tri/2023	IMB
Espírito Santo	5,70	4º. Tri/2023	IJS
Paraná	5,80	3º. Tri/2023	IPARDES

Fonte: Elaboração própria.

Esses estados em conjunto representavam em 2021, último dado disponível no Sistema de Contas Regionais do IBGE, perto de 80% do PIB nacional. Os dados indicam que estados com maior presença do setor agropecuária exportador, em especial em áreas do Cerrado e produtora de grãos no Sul do Brasil, além de extrativa mineral, notadamente Petróleo e Gás e Extrativa Mineral, foram fortemente beneficiados no crescimento em 2023. Há indicação de crescimento do setor serviços em regiões menos desenvolvidas do Nordeste, contudo observa-se queda em setores ligado ao Agronegócio não diretamente exportadores e na Indústria naquela região, o que faz com os estados da região Nordeste tenham estimativa de crescimento abaixo da média nacional.

Em resumo, esses dados preliminares apontam para três blocos de Estados: i) grupo com crescimento bem abaixo da média nacional, composto por São Paulo, e os grandes estados do Nordeste; ii) um bloco composto por Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais, com crescimento próximo a média nacional; e iii) um grupo composto por Goiás, Espírito Santo e Paraná com crescimento acima da média nacional. Assim, a Tabela 3 com dados preliminares indica perda de participação de São Paulo e dos estados Nordeste, com expansão das áreas de agronegócio e extractivas, e os grandes estados do Sudeste e do Rio Grande do Sul com participações constantes no PIB

brasileiro. Ou seja, em termos regionais seria uma desconcentração de São Paulo e estados do Nordeste em direção às áreas do agronegócio e extrativa mineral.

De fato, esses dados parecem ser corroborados com outras evidências disponíveis na PNADC. Para avaliar a desigualdade regional em 2023 no Brasil, calculou-se o índice de Gini considerando a renda domiciliar per capita obtida na PNADC do IBGE. Em termos nacionais, a desigualdade inter-regional considerando as Unidades da Federação, aumentou no primeiro trimestre de 2023, quando comparada ao mesmo trimestre do ano anterior, uma vez que a variação do índice de Gini foi positiva em 1,32%. Nos últimos trimestres de 2023, por outro lado, a variação do índice foi negativa em -0,32%, -0,57% e -0,04%, respectivamente, quando comparadas aos mesmos trimestres de 2022, o que significa redução da desigualdade regional no Brasil, ainda que modesta. Considerando as macrorregiões brasileiras e, portanto, avaliando a desigualdade intrarregional em cada uma delas, a Tabela 4 apresenta a variação do índice de Gini entre os trimestres de 2023 em relação aos mesmos trimestres de 2022.

Tabela 4: Variação do índice de Gini entre os trimestres de 2023 em relação a 2022, por macrorregião

Região	2023/2022			
	1T	2T	3T	4T
Nordeste	1,95%	-0,81%	-0,61%	1,24%
Norte	1,07%	0,66%	-2,13%	-1,89%
Sudeste	1,64%	0,16%	-0,35%	0,16%
Sul	-1,19%	-0,30%	-0,43%	0,53%
Centro-Oeste	4,38%	-0,90%	-0,74%	-2,97%

Fonte: Elaboração própria com base na PNADC do IBGE.

No primeiro trimestre de 2023 observa-se redução da desigualdade somente na região Sul. No segundo trimestre de 2023, há um pequeno aumento da desigualdade intrarregional nas regiões Norte e Sudeste. No terceiro trimestre de 2023, por outro lado, todas as regiões apresentam queda da desigualdade regional. No último trimestre de 2023, as regiões Norte e Centro-Oeste apresentam queda da desigualdade de renda, ao passo que as regiões Nordeste, Sudeste e Sul tiveram aumento quando comparadas ao mesmo trimestre do ano anterior. Chama a atenção a região Sul que, como já visto na Figura 2, historicamente, entre as regiões brasileiras, é a que apresenta o menor padrão de

desigualdade e, ainda assim, apresentou queda nos três primeiros trimestres do ano de 2023 quando comparada aos mesmos trimestres do ano anterior.

Seguindo a mesma lógica da Tabela 4, a Figura 13 apresenta a variação do índice de Gini por estado brasileiro nos trimestres de 2023 em relação à 2022. As cores em tons de verde representam estados que apresentaram redução da desigualdade regional (variação negativa do índice de Gini) e em tons mais claros estados que aumentaram a desigualdade regional (variação positiva do índice de Gini).

De forma geral, percebe-se que no segundo e no terceiro trimestres há um maior número de estados que apresentaram redução da desigualdade regional no Brasil, ao passo que no primeiro trimestre de 2023 observa-se uma maior quantidade de estados que apresentaram aumento da desigualdade. Chama-se a atenção a queda da desigualdade com maior intensidade nos estados do Norte e do Nordeste, à exceção do estado do Paraná no segundo trimestre de 2023.

Figura 13: Variação do índice de Gini entre os trimestres de 2023 em relação a 2022, por UF

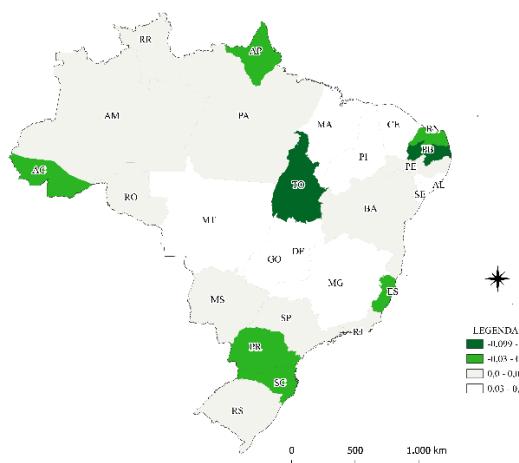


Figura 13A: 1º trimestre 2023/22

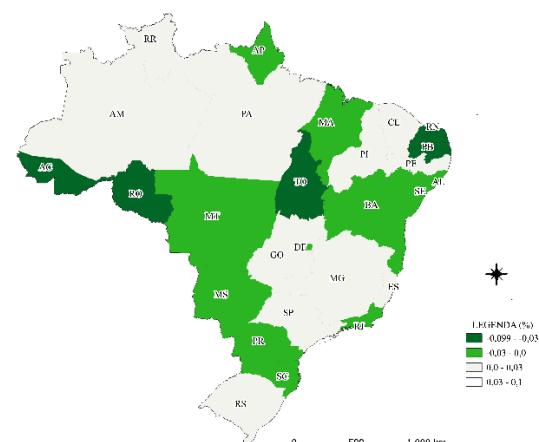


Figura 13B: 2º trimestre 2023/22

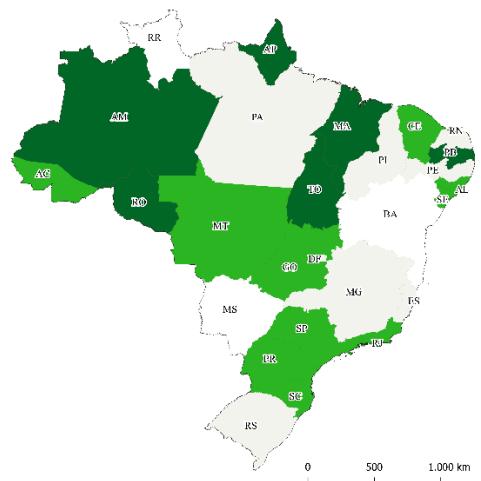


Figura 13C: 3º trimestre 2023/2022

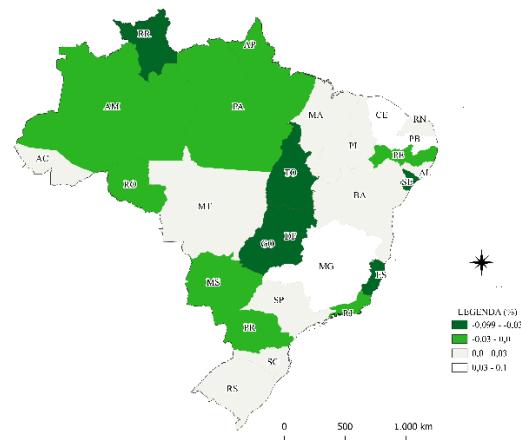


Figura 13D: 4º trimestre 2023/2022

Fonte: Elaboração própria com base na PNADC do IBGE.

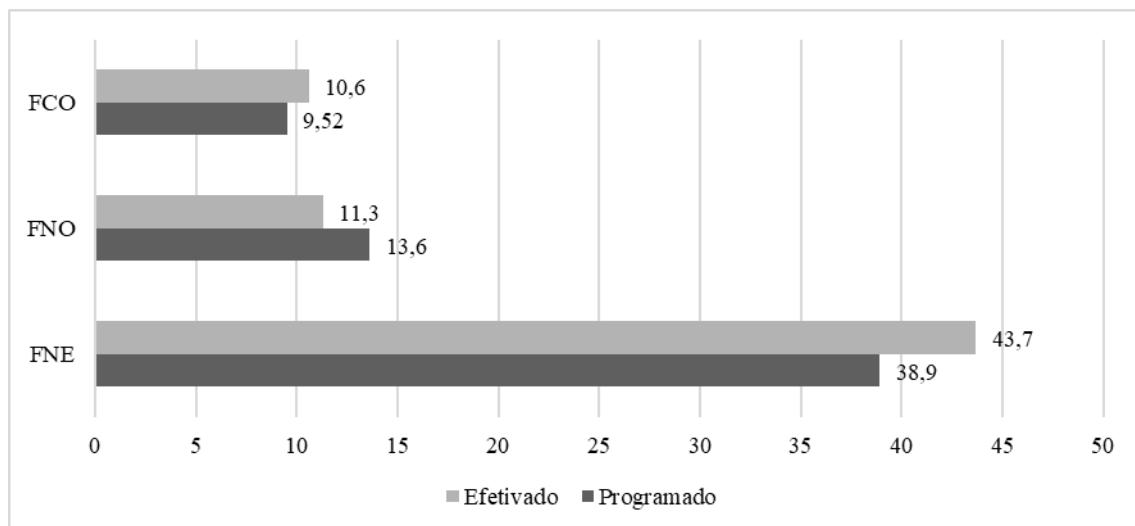
Em linhas gerais, este é o contexto da economia brasileira e a dinâmica regional do Brasil em 2023, a partir de dados disponíveis até o momento. A próxima seção realiza uma análise da distribuição do principal instrumento de política regional explícita, os Fundos Constitucionais. A análise está dividida em uma avaliação dos valores previstos e executados dos fundos, seguido uma análise exploratória dos dados tanto em termos territoriais como também setorial.

3.2 Previsões e distribuição espacial do crédito público no Brasil, com ênfase nos recursos do BNDES e dos Fundos Constitucionais de Financiamentos para o ano de 2023

A programação financeira para o ano de 2023 dos Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-oestes encontram respaldo legal amparados pelas Portarias MDR nº. 1.369, de 02 de julho de 2021, sendo esta revogada pela Portaria MIDR de número 1.533 de 27 de abril de 2023, bem como pelas diretrizes e prioridades dadas pela Resolução nº 99 de 15 de agosto de 2022. Outrossim, a aplicação dos recursos destes Fundos é regulamentada pelas Leis 7.827/1989, sendo ela a principal fonte de regulamentação institucional, como ainda as leis seguintes: Lei 10.177/2001, Lei nº. 13.530/2017; a Lei nº. 13.682/2018; a Lei nº. 14.227/2021, bem como o conjunto de Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), que atuam, sobretudo, no que diz respeito à metodologia utilizada para o desenvolvimento das Taxas de Juros dos Fundos Constitucionais a serem aplicadas em cada programa de crédito destes Fundos.

Com base nos relatórios de previsão orçamentária para os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para o ano de 2023, é possível comparar o orçamento previsto na programação financeira disponibilizados pelas instituições financeiras operadoras dos Fundos e os valores efetivamente contratados no ano, conforme disponibilidade no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional – MIDC. Os resultados plotados na Figura 14 mostram que o FCO e o FNE superaram os valores programados no ano referido, sendo que o FNO ficou muito próximo do valor programado.

Figura 14: Programação Financeira e valores efetivados recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste – 2023 (em R\$ milhões)



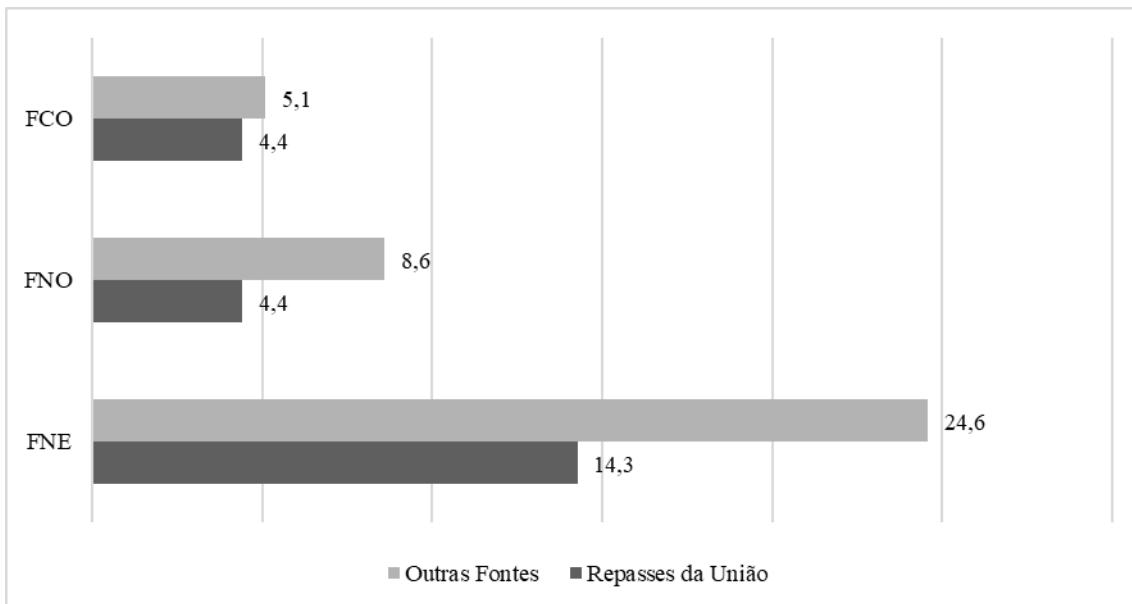
Fonte: Elaboração própria.

Pelos resultados apresentados é possível verificar que, no que diz respeito ao FCO, o valor efetivado (tomado pelos agentes econômicos) ultrapassou o valor programado em 10,6%, enquanto no FNE esse percentual ultrapassou a programação em 12,4% para o ano de 2023. O FNO efetivou contratos em 84,6% do valor programado no mesmo ano em observação.

No que diz respeito ao montante disponibilizado para os fundos, de acordo com a programação financeira, a Figura 15 mostra que, os repasses da união, conforme definido em Lei, poderia ser de R\$ 23.095.238.330 para os três Fundos, tendo como base a programação financeira orçamentária. Deste, 0,6% para o FCO e para o FNO, somando-se R\$ 4.413.485.665 e 1,6% para o FNE, o equivalente a R\$ 14.268.267.000. Esses dados, portanto, são da programação financeira apresentada pelos Fundos para o ano de 2023, o

que pode ter variações, consoante a arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF), fontes de receitas repassadas aos Fundos Constitucionais.

Figura 15: Valores repassados da União^[1] e de outras fontes na programação Financeira dos Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste – 2023 (em bilhões R\$)



Fonte: Elaboração própria.

Nota⁽¹⁾: Repasses do montante arrecadado pelo imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e imposto sobre produto industrializado, sendo 1,8% para o FNE, 0,6% para o FCO e 0,6% para o FNO, 2023.

Pelos dados da programação, as outras fontes de financiamentos contemplaram, 63,3% do montante programado para o FNE, 66,0% para o FNO e 53,6% para o FCO. Esses valores formam o montante dos recursos dos Fundos Constitucionais destinados ao financiamento das atividades produtivas em suas respectivas regiões de atuação para o ano de 2023, somando-se aos repassases de 3% do IPI e do IRRF.

No que diz respeito ao que foi efetivado pelos Fundos, a Tabela 5 mostra a sua distribuição, de acordo com a classificação dos municípios, segundo a tipologia da PNDR. Tem-se que o FNO contratou 31,8% de suas operações em municípios de média renda e médio dinamismo, ao passo que o FNE e o FCO, na mesma tipologia, contrataram 32,7% e 27,4%, respectivamente, de suas operações de crédito no ano de 2023. Os municípios classificados como de baixa renda com alto, médio e baixo dinamismo apresentaram em conjunto para o FNO 12,2% dos valores contratados, para o FNE 12,5% e nenhuma

contratação para esta tipologia no FCO, evidenciando em certa medida que os fundos constitucionais são pouco acessados pelos municípios prioritários conforme a PNDR.

Tabela 5: Distribuição de recursos dos fundos constitucionais de financiamentos do Norte, Nordeste e centro-oeste de acordo com as orientações da PNDR (em bilhões R\$)

Classificação do Município	FNO		FNE		FCO	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Alta Renda e Alto Dinamismo	-	0	592,90	1.4	243,32	2.3
Alta Renda e Baixo Dinamismo	436,73	3.9	1.054,34	2.4	2.859,44	27.2
Alta Renda e Médio Dinamismo	2.030,11	18.1	5.532,66	12.7	2.980,64	28.3
Baixa Renda e Alto Dinamismo	253,89	2.3	1.420,57	3.3	-	0.0
Baixa Renda e Baixo Dinamismo	475,41	4.2	553,30	1.3	-	0.0
Baixa Renda e Médio Dinamismo	636,79	5.7	3.442,18	7.9	-	0.0
Média Renda e Alto Dinamismo	2.366,69	21.1	10.742,55	24.6	904,33	8.6
Média Renda e Baixo Dinamismo	1.459,86	13.0	6.033,05	13.8	649,42	6.2
Média Renda e Médio Dinamismo	3.573,85	31.8	14.301,56	32.7	2.883,02	27.4
Total Geral	11.233,33	100.0	43.673,11	100.0	10.520,17	100.0

Fonte: Elaboração própria com os dados do Fundos Constitucionais - 2023

No que diz respeito a tipologia de Média Renda e Alto Dinamismo, o FNO contratou 21,1% de seus repasses, seguido pelo FNE, com 24,6% dos valores contratados nessa tipologia. O FCO contratou efetivamente 8,6% nessa tipologia, ficando em primeiro lugar a tipologia de Alta Renda e Médio Dinamismo, seguida da tipologia Alta Renda e Baixo Dinamismo, com 27,2% dos valores contratados em 2023. Ademais, cabe ressaltar que a dinâmica dos valores contratados pelo FCO distingue daquela registrada no FNO e no FNE, no que diz respeito as tipologias que mais se destacaram nos valores contratados. Nestes últimos os municípios classificados na tipologia Alta Renda e Médio Dinamismo contrataram 18,1% para o FNO e 12,7% para o FNE, ficando com percentual inferior àquele registrado pelo FCO. As Figuras 16 a 18 apresentam a distribuição percentual por tipologia dos valores contratados por região.

Figura 16: Distribuição dos recursos do FNO por tipologia da PNDR



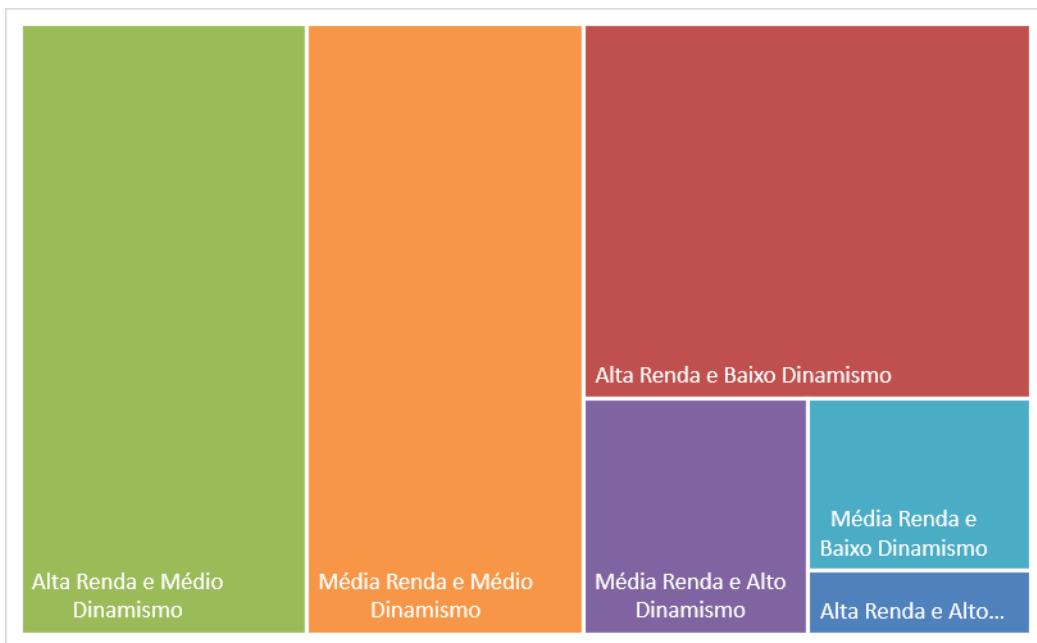
Fonte: Elaboração própria com os dados do Fundos Constitucionais – 2023

Figura 17: Distribuição dos recursos do FNE por tipologia da PND



Fonte: Elaboração própria com os dados do Fundos Constitucionais - 2023

Figura 18: Distribuição do FCO por tipologia da PNDR



Fonte: Elaboração própria com os dados do Fundos Constitucionais - 2023

Na Tabela 6 encontram-se os dados acerca da distribuição setorial⁷ dos recursos contratados pelos três Fundos Constitucionais no ano de 2023. Para os três Fundos Constitucionais, a modalidade rural respondeu pelo maior percentual de contratações em todos eles. O FNO contratou 73,85% dos seus repasses a este setor, seguido do FCO com 62,9% e do FNE com 40,72%, sendo este o mais distante dos demais.

Tabela 6: Distribuição fundos recursos dos fundos constitucionais de financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-oeste de acordo com o setor de atividade (em bilhões R\$)

Setor	FNO		FNE		FCO	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Agroindústria	3,28	0.03	307,94	0.7	-	0.00
Comercio e Serviços	1.657,67	14.8	10.033,90	23	2.889,91	27.47
Industria	490,53	4.4	2.634,68	6	718,19	6.83
Infraestrutura	762,70	6.8	11.971,76	27	191,92	1.82
PF - ENERGIA	6,11	0.1	153,63	0.4	15,46	0.15
PF - FIES	2,62	0.02	36,57	0.1	-	0.00
Rural	8.296,15	73.9	17.782,48	41	6.616,96	62.90
Turismo	14,21	0.13	752,14	1.7	87,73	0.83
Cultura	0,06	0.0	-	0.0	-	0.00
Total Geral	11.233,33	100	43.673,11	100	10.520,17	100

⁷ Os setores de atividades foram classificados conforme base de dados disponibilizadas pelos operadores bancários.

Fonte: Elaboração com dados da pesquisa, 2023.

O setor de comércio e serviços também se destacou nos três Fundos Constitucionais como importante demandante de recursos no ano de 2023. Esse setor ocupou a segunda posição em dois, dos três Fundos, com 14,76% contratado pelo setor junto ao FNO, 22,98% junto ao FNE e 27,47% junto ao FCO, sendo este último o de maior destaque. Ademais, destacou-se ainda no FNE o repasse de contratos para o setor de Infraestrutura que respondeu por 27,41% dos repasses, ocupando a segunda posição para este Fundo e destacando-se em relação aos demais neste setor⁸.

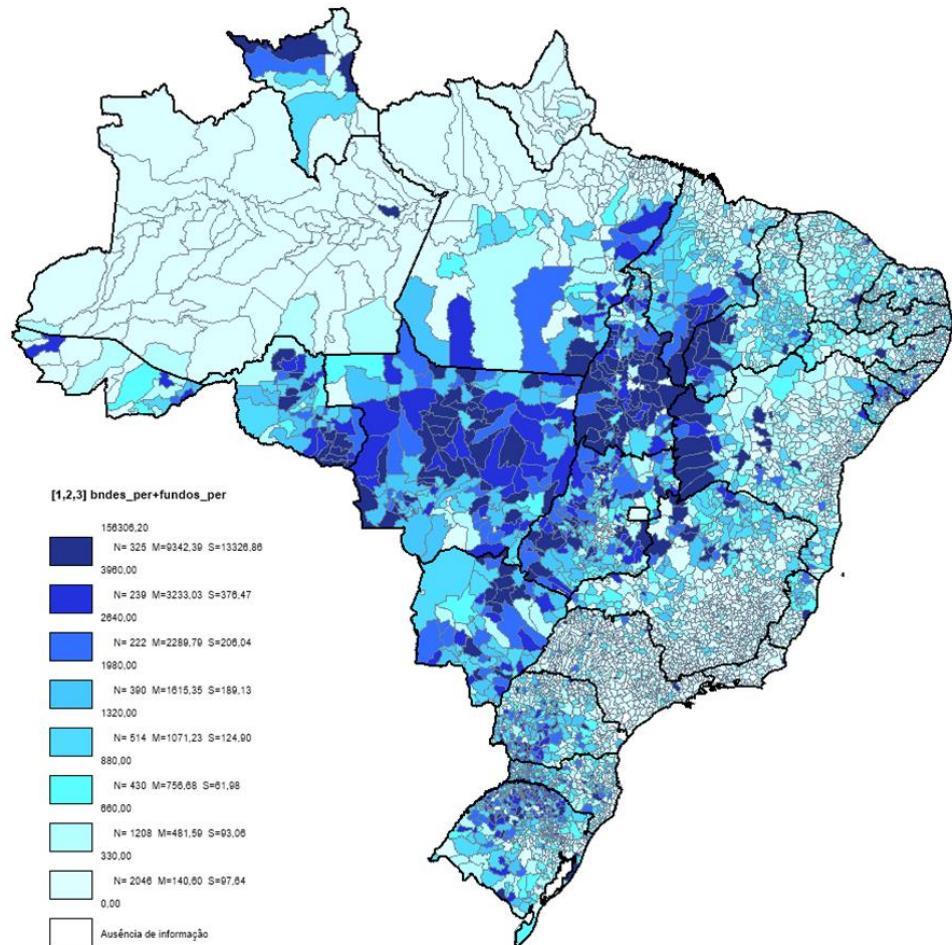
As Figuras 19 a 26 apresentam uma breve descrição espacial geradas a partir de dados de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamentos e do BNDES para o ano de 2023, por município brasileiro, considerando esses dois mecanismos de financiamento das atividades produtivas com recursos federais. Os dados estão em reais de 2023 e em faixas de salários-mínimos per capita⁹.

A Figura 19 mostra a distribuição espacial dos recursos dos Fundos Constitucionais e do BNDES em valores per capita por município brasileiro. Os dados são apresentados em intervalos salariais e com o número de observações, a média e o desvio padrão de cada grupo de municípios.

⁸ Essa classificação setorial é a mais agregada e compatível entre os três fundos constitucionais já apresentada nas planilhas disponibilizadas via porta da transparência.

⁹ Foram classificadas as seguintes faixas em salários-mínimos: $\frac{1}{4}$ SM – um quarto de salário-mínimo, $\frac{1}{2}$ SM – um meio de salário-mínimo (meio salário); $\frac{2}{3}$ – dois terços de salário-mínimo; 1 SM – um salário-mínimo, 1,5 SM – um salário-mínimo e meio; 2 SM – dois salários-mínimos, 3 SM – três salários-mínimos; e + de 3 SM – mais de três salários-mínimos.

Figura 19: Crédito público com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES e Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-oeste – 2023 (em faixas de salários-mínimos de 2023, $\frac{1}{4}$ SM, $\frac{1}{2}$ SM, $\frac{2}{3}$ 1 SM, 1,5 SM, 2 SM, 3 SM e +

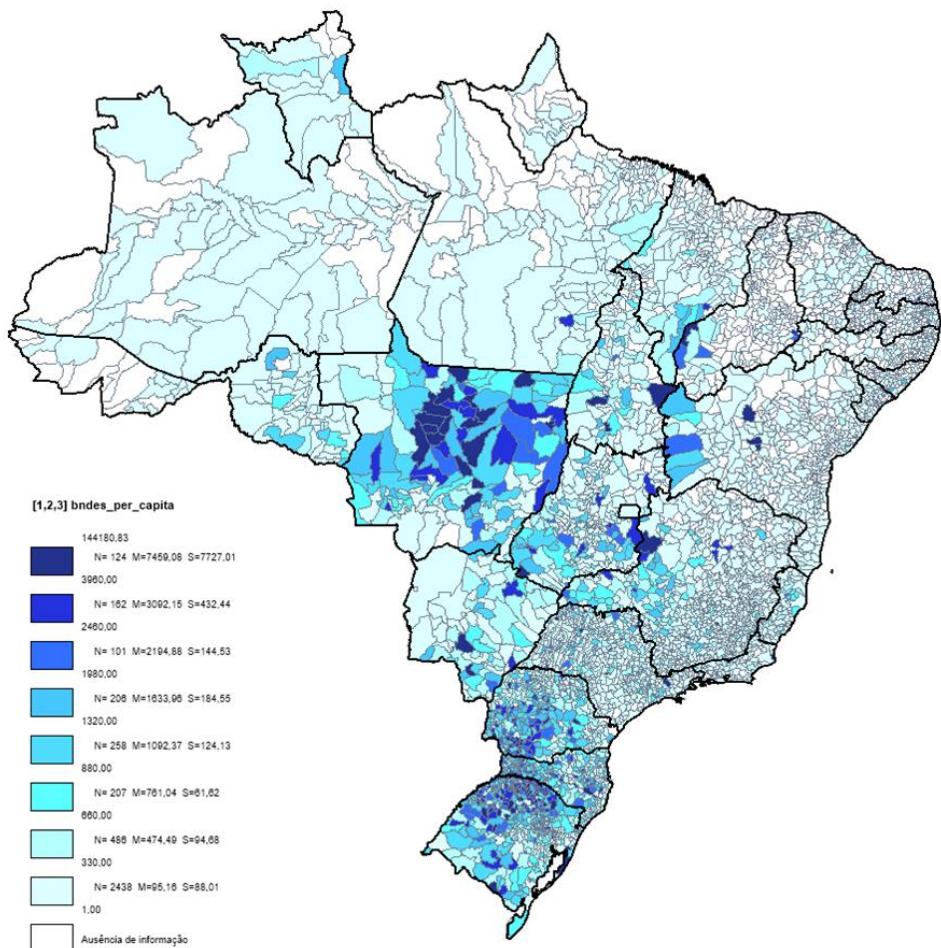


Os resultados da Figura 19 nos dão conta de que há uma concentração de recursos que superam três salários-mínimos de 2023 nas regiões onde operam sobremaneira o agronegócio nacional, sendo este um importante setor produtivo nacional e um importante demandante de crédito. De outra feita, tem-se que os municípios que receberam até $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo per capita no ano de 2023 foram de um total de 2.046 município com uma média de R\$ 140,60 per capita. Na faixa de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ se salários-mínimos se registraram 1.208 municípios com média de R\$ 481,59. Com isso, tem-se que 58,5% dos municípios brasileiros receberam menos de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo de crédito público per capita para impulsionar os seus níveis de atividade econômica no referido ano.

Na Figura 20 estão plotados os municípios brasileiros a partir da distribuição per capita do crédito concedido por meio do BNDES, exclusivamente. Os dados apresentados evidenciam algumas unidades municipais com ausência de crédito, além de uma elevada

concentração de municípios na mais baixa faixa de aquisição de recursos per capita no país, sobretudo no Norte e no Nordeste.

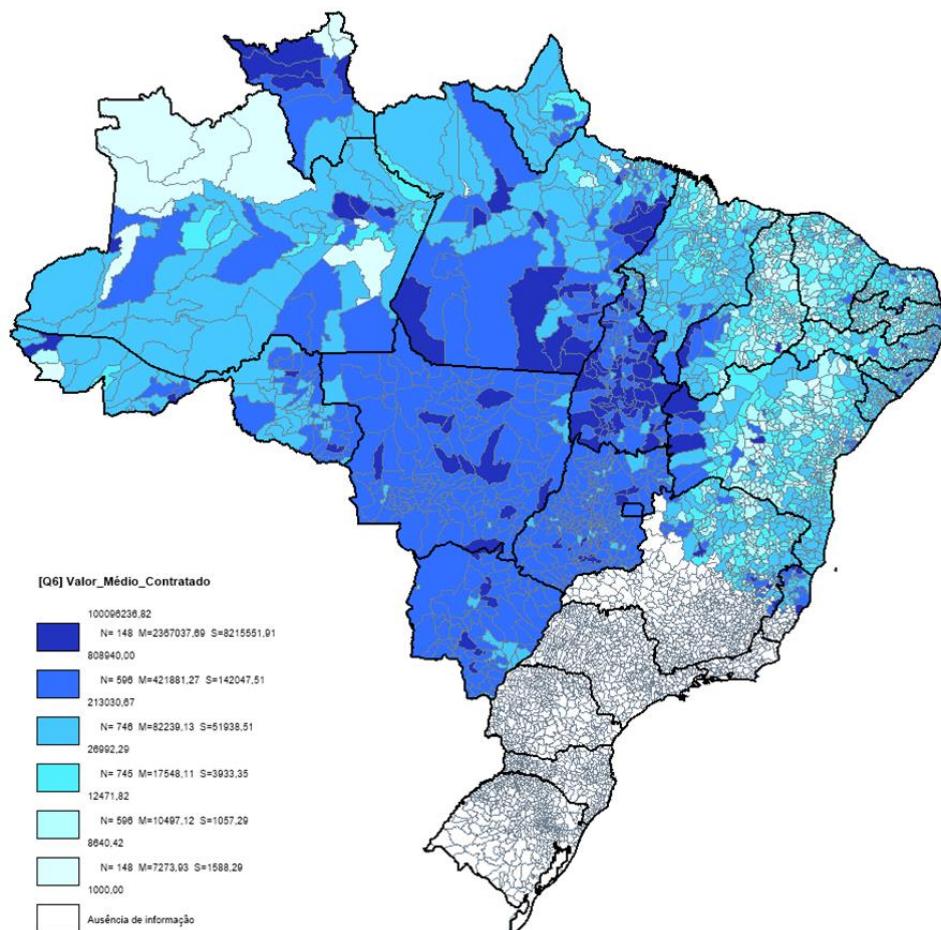
Figura 20: Crédito público com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES (em faixas de salários-mínimos de 2023, $\frac{1}{4}$ SM, $\frac{1}{2}$ SM, $\frac{2}{3}$ SM, 1 SM, 1,5 SM, 2 SM, 3 SM e + de 3 SM per capita)



Os resultados mostram que por meio dessa instituição de fomento ao desenvolvimento nacional, um total de 124 municípios receberam na última faixa, sendo ela acima de três salários-mínimos per capita. A média do crédito per capita nesta faixa foi de R\$ 7.459,08. Por outro lado, 2.438 municípios estavam na faixa de $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo, registrando média de R\$ 95,16 per capita, o que evidencia disparidade em valores contratuais e sugere o que mecanismo de contratação é impulsionado pela ótica da demanda.

A Figura 21 mostra a distribuição do crédito, em valor médio por contrato, concedido por meio dos Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste em suas respectivas regiões operacionais. As evidências aparentes nos dão conta de que os municípios com valores contratuais médios mais elevados estão nas áreas do agronegócio nas três regiões de operações dos Fundos. Fica clara a concentração de contratos médios mais elevados na região do agronegócio e nos municípios dos Estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, sendo evidente a importância do crédito à agropecuária e a agricultura nestas regiões de operação. No Norte e no Nordeste, destacam-se os municípios da região do MATOPIBA, também áreas dinâmicas do agronegócio.

Figura 21: Valor médio por contrato dos Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste – 2023

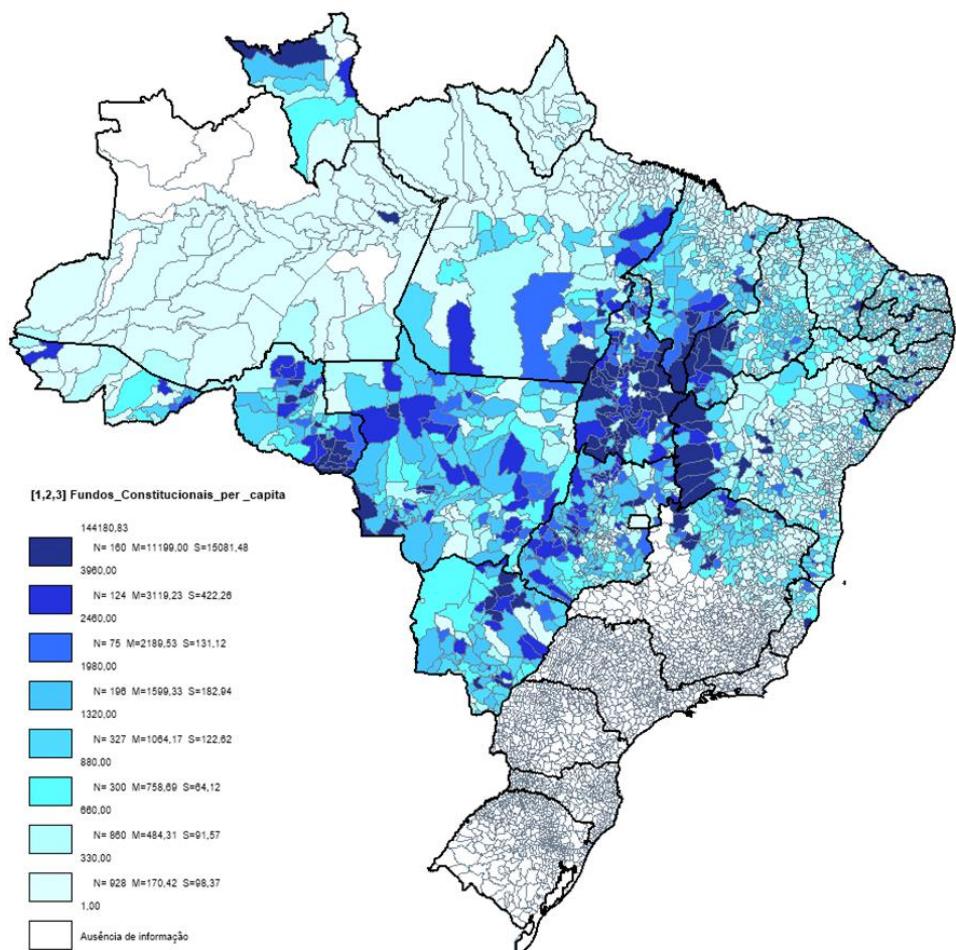


Os valores médios contratuais menores podem ser observados em estados da região Nordeste e do Norte, sobretudo. Os municípios que ficaram na menor faixa contratual média foram 148, com média contratual de R\$ 7.273,03. Na faixa contratual

mais elevada registraram-se o mesmo número de municípios (148), com média de valor contratual em R\$ 2.367.037,69.

Na Figura 22¹⁰ estão os dados dos valores per capitais dos repasses dos Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-oeste. Os valores estão distribuídos em faixas de salários-mínimos do ano de 2023. Os dados apresentados nos dão conta de que os valores per capita diferenciam-se sobremaneira entre os municípios das regiões de operação dos fundos, haja vista que o mecanismo contratual atua pela ótica da demanda.

Figura 22: Crédito público com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-oeste (em faixas de salários-mínimos de 2023, ¼ SM, ½ SM, 2/3 1 SM, 1,5 SM, 2 SM, 3 SM e + de 3 SM per capita).

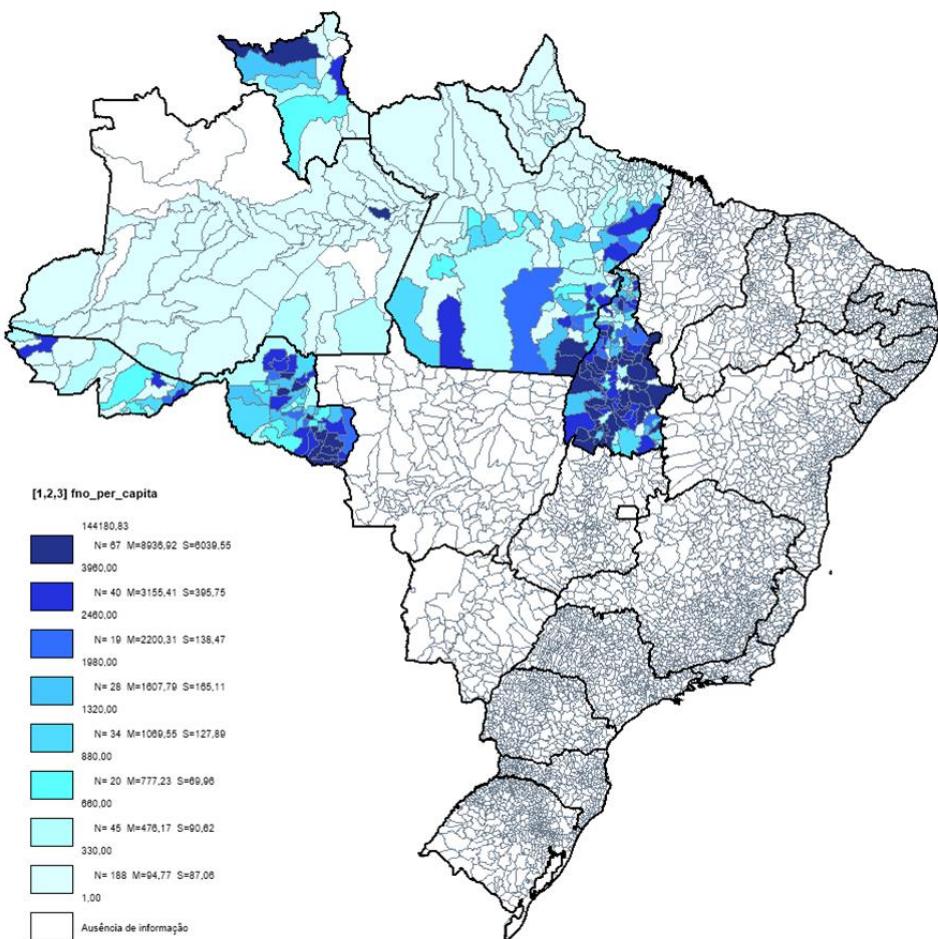


¹⁰ Os municípios sem informações nas regiões Norte e Nordeste tiveram valores per capita inferiores a R\$ 1,00.

O que se destaca na Figura 22 é que dos 2.979 municípios contemplados com recursos dos Fundos Constitucionais, 1.788 contrataram em até R\$ 660,00 per capita, ou seja, $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, sendo que eles comportam 60,02% dos municípios contemplados com recursos dos Fundos. Por outro lado, somente 160 municípios estavam na fixa de mais de três salários-mínimos per capita, ou seja, 5,37% dos municípios contemplados com recursos dos Fundos.

A Figura 23 apresenta a distribuição espacial por município da região Norte, no que diz respeito aos dados do FNO. Pelos dados é possível perceber a concentração dos recursos na faixa mais elevada nos municípios do Estado do Tocantins. Ao todo, 67 municípios da região Norte contrataram acima de três salários-mínimos per capita no ano de 2023.

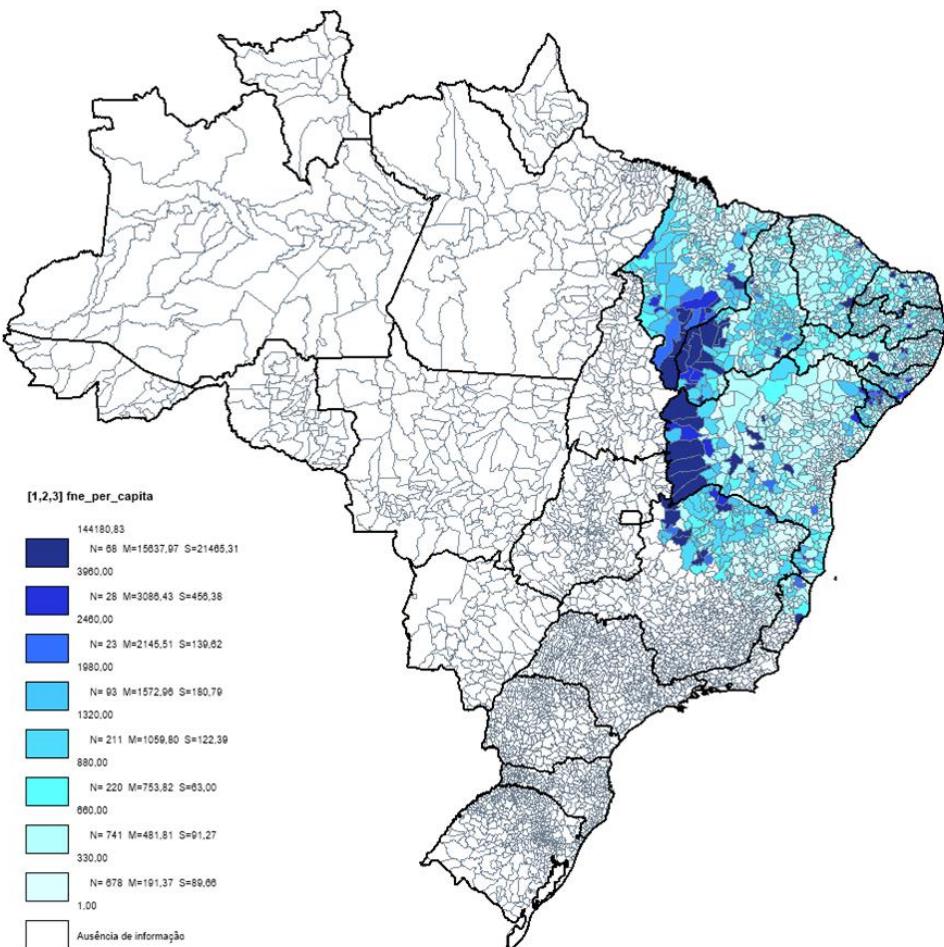
Figura 23: Crédito público com recursos dos Fundos Constitucional de Financiamento do Norte (em faixas de salários-mínimos de 2023, $\frac{1}{4}$ SM, $\frac{1}{2}$ SM, $\frac{2}{3}$ 1 SM, 1,5 SM, 2 SM, 3 SM e + de 3 SM per capita)



Na faixa de até $\frac{1}{4}$ de salários-mínimos foram registrados 188 municípios, o que corresponde a 41,78% dos municípios contemplados com recursos do FNO, com média de R\$ 94,77 per capita. Somada a esta faixa, aquela de até $\frac{1}{2}$ de salário-mínimo per capita, tem-se 51,78% dos municípios da região Norte que adquiriram recursos per capita do FNO de até $\frac{1}{2}$ de salário de 2023.

A Figura 24 apresenta os resultados dos recursos contratados pelo FNE, em valores per capita, por município de operação do Fundo no ano de 2023. O que se observa preliminarmente é uma quantidade considerável de municípios que estão nas mais baixas faixas de valores per capita adquiridos pelo Fundo.

Figura 24: Crédito público com recursos dos Fundos Constitucional de Financiamento do Nordeste (em faixas de salários-mínimos de 2023, $\frac{1}{4}$ SM, $\frac{1}{2}$ SM, 2/3 1 SM, 1,5 SM, 2 SM, 3 SM e + de 3 SM per capita)

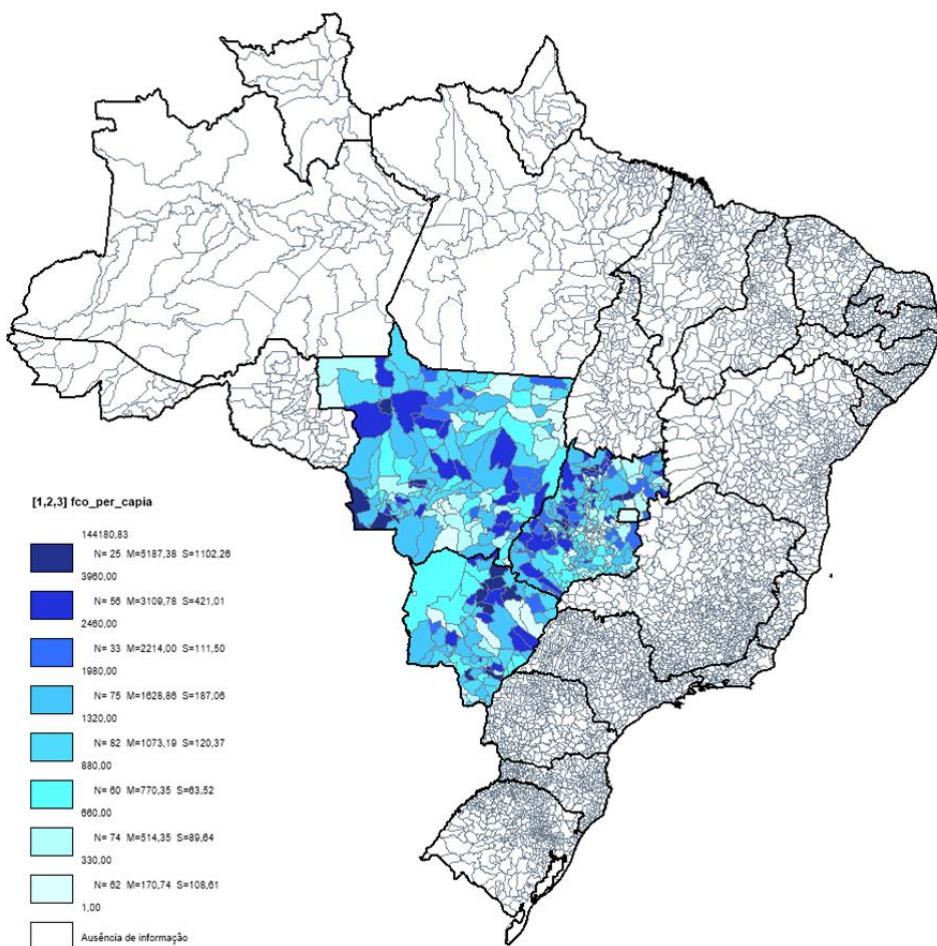


Os resultados apresentados mostram que 68,82% dos municípios da região de operação do FNE auferiram recursos per capita de até $\frac{1}{2}$ de salário-mínimo. Por outro lado, somente 3,3% dos municípios estavam na mais elevada faixa (mais de três salários

per capita) de valores contratados, sendo um total de 68 municípios da região de operação. Outrossim, verifica-se que a faixa de operação que contemplam municípios da região do MATOPIBA são aqueles que estão entre os que mais auferiram recursos per capita.

Na Figura 25 estão plotados os municípios da região Centro-Oeste em valores per capita em faixas de salários-mínimos. Observa-se que na menor faixa, somente 29,12% dos municípios da região estavam na faixa de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo per capita. Ou seja, os valores contratuais mais baixos em termos per capita contemplaram um menor número de municípios nesta região. Além disso, registra-se melhor distribuição de municípios entre as faixas, uma vez que somente 13,6% dos municípios ficaram na primeira faixa.

Figura 25: Crédito público com recursos dos Fundos Constitucional de Financiamento do Centro-oeste (em faixas de salários-mínimos de 2023, $\frac{1}{4}$ SM, $\frac{1}{2}$ SM, $\frac{2}{3}$ 1 SM, 1,5 SM, 2 SM, 3 SM e + de 3 SM per capita)



Na faixa mais elevada (mais de três salários-mínimos per capita) registraram-se 25 municípios da região. Nessa faixa, a média contratual per capita foi de R\$ 5.187,38. Esses dados mostram melhor distribuição dos municípios do Centro-Oeste entre as faixas de

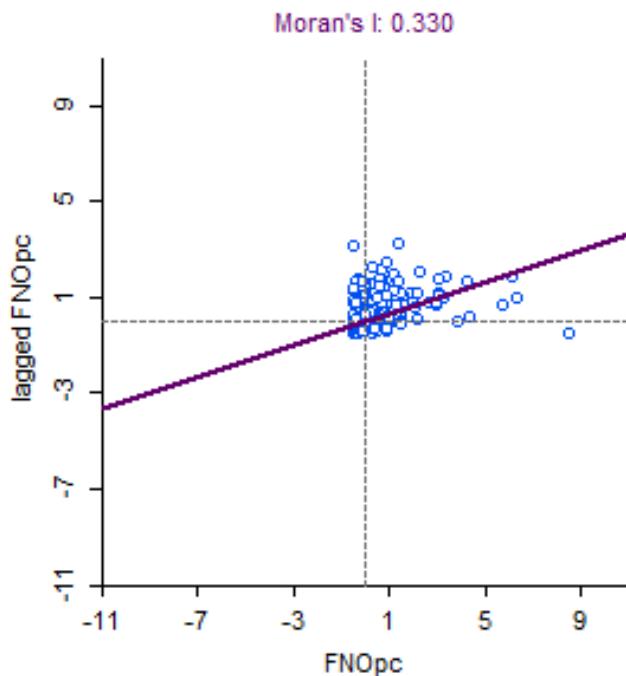
salários-mínimos per capita, quando comparados com as demais regiões de operação do FNE e do FNO.

3.3 Análise Exploratória de Dados Espaciais

Esta seção tem por objetivo verificar o padrão de associação espacial dos fundos constitucionais per capita, FNO, FNE e FCO. Para cada um deles, é apresentado o índice I-Moran¹¹ univariado global e local no sentido de medir a autocorrelação espacial. A Figura 26 apresenta o resultado do I-Moran para os dados de repasse do FNO per capita em 2023. A autocorrelação espacial refere-se à dependência espacial entre observações em uma determinada área geográfica. Em outras palavras, observações próximas tendem a ser mais semelhantes do que observações distantes. Isso pode ser positivo (valores semelhantes agrupados) ou negativo (valores opostos agrupados). O LiSA calcula um valor para cada unidade espacial (por exemplo, um município, bairro ou célula de grade) indicando se há uma associação espacial local positiva, negativa ou nenhuma associação. Isso é feito comparando os valores observados em uma unidade com os valores esperados, com base na distribuição espacial geral dos dados e nos pesos espaciais. Quando o valor de LiSA é significativamente positivo, isso sugere a presença de clusters espaciais de valores altos (associação espacial local positiva). Por outro lado, quando é significativamente negativo, indica a presença de clusters espaciais de valores baixos (associação espacial local negativa). Um valor próximo de zero sugere uma distribuição espacial aleatória dos valores

¹¹ A especificação do índice é dada por: $I_M = \frac{n}{\sum w_{ij}} \cdot \frac{\sum \sum w_{ij}(y_i - \bar{y})(y_j - \bar{y})}{\sum (y_i - \bar{y})^2}$. Em que: I_M = Índice Global de Moran; n = número de localidades; y_i = componente principal do município i ; w_i = peso espacial do município i e \bar{y} = componente principal estadual médio.

Figura 26: I-Moran Global do FNO per capita, 2023



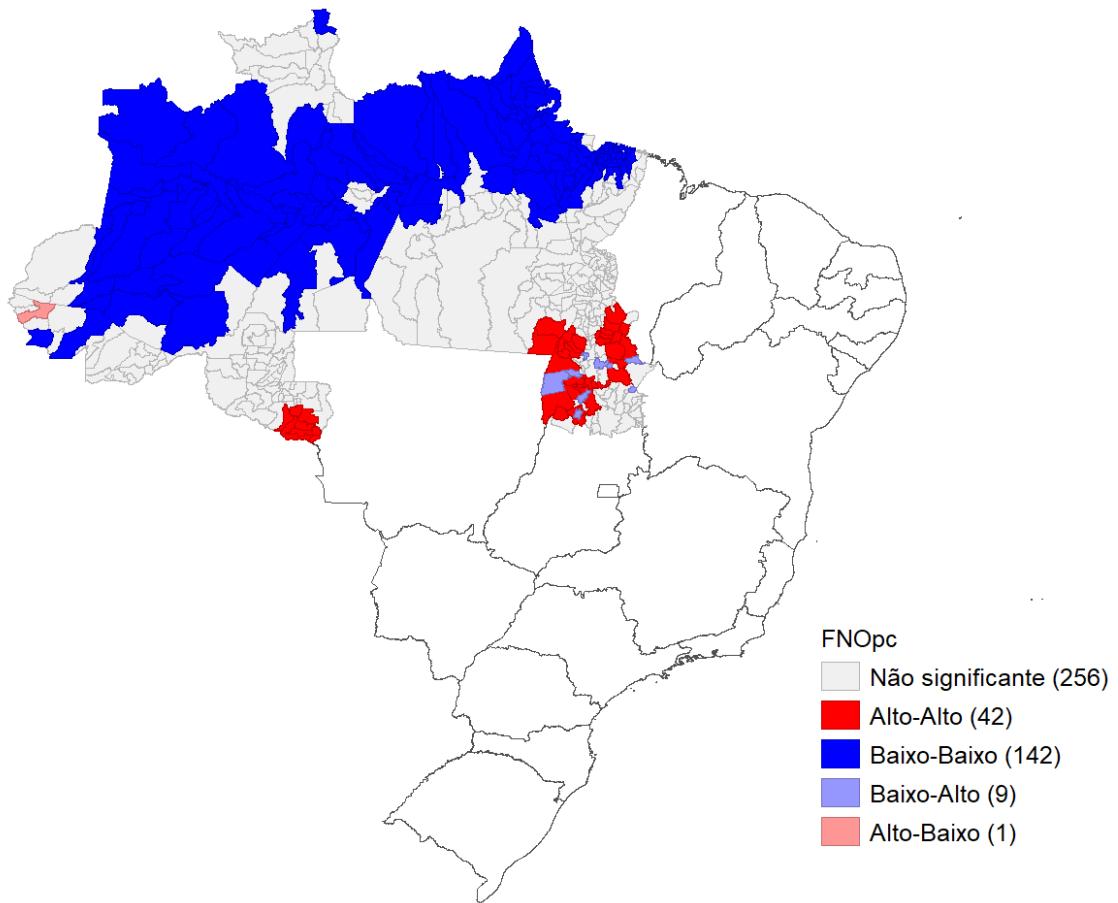
Fonte: Elaboração própria a partir do Geoda.

De acordo com a Figura 26, a distribuição do FNO per capita apresenta uma autocorrelação espacial positiva entre os municípios, o que significa que há uma similaridade entre os valores do atributo e da localização espacial desse atributo. No entanto, esse padrão global pode não ser observado a nível local. Assim, a Figura 27 apresenta os clusters locais dos recursos do FNO per capita de 2023.

De forma geral, 142 municípios localizados nos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará e Roraima apresentam clusters do tipo baixo-baixo, isto é, municípios que receberam baixos valores per capita do FNO estão circundados por municípios com a mesma característica. Por outro lado, 42 municípios localizados nos estados do Pará, Rondônia e Tocantins apresentam clusters do tipo alto-alto, o que significa que municípios que receberam altos repasses per capita do FNO estão circundados por municípios com a mesma característica.

Aparecem ainda 9 municípios no Tocantins com clusters do tipo baixo-alto e 1 município no Acre com o cluster alto-baixo. Além disso, 256 municípios não foram significativos estatisticamente.

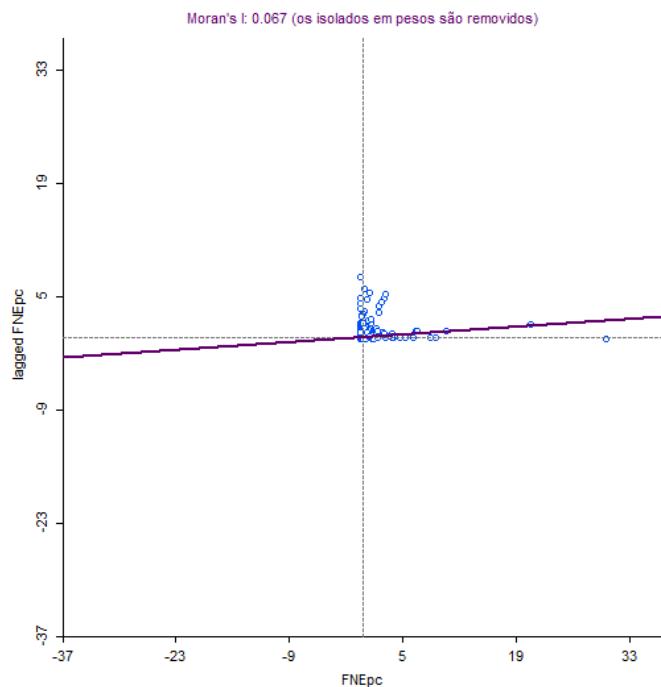
Figura 27: Clusters locais do FNO per capita, 2023



Fonte: Elaboração própria a partir do Geoda.

A Figura 28 apresenta o resultado do I-Moran para os dados de repasse do FNE per capita em 2023. De acordo com o resultado, a distribuição do FNE per capita apresenta uma autocorrelação espacial positiva, ainda que marginalmente, 0,067. No sentido de avaliar o padrão de autocorrelação espacial a nível local, a Figura 29 revela os clusters locais.

Figura 28: Clusters locais do FNO per capita, 2023



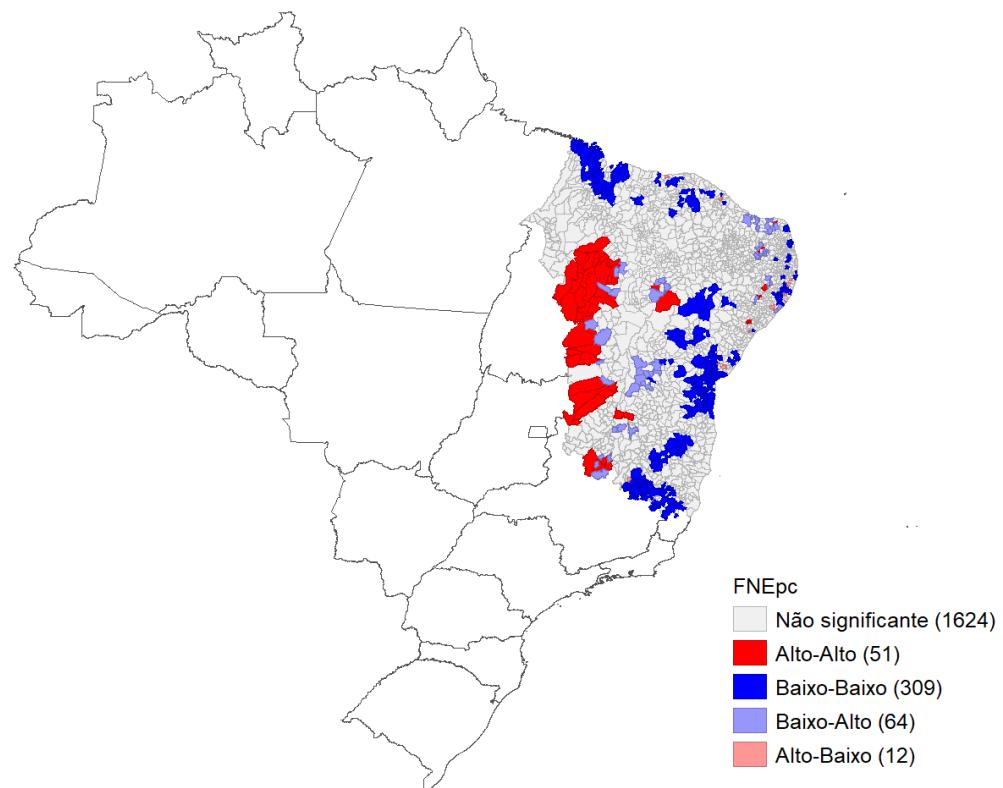
Fonte: Elaboração própria a partir do Geoda.

Percebe-se claramente que, a maior parte dos 51 municípios do cluster alto-alto, concentra-se em municípios do Maranhão, Piauí e Bahia que compreendem a região da MATOPIBA considerada a maior fronteira do agronegócio do país. Isso significa dizer que municípios que receberam alto valor do repasse per capita do FNE estão circundados por municípios que também receberam um alto valor. Há ainda um cluster do tipo alto-alto localizado no norte de Minas Gerais, formado pelos municípios Buritizeiro, Francisco Dumont e Várzea da Palma.

No sentido oposto, 309 municípios são classificados no cluster do tipo baixo-baixo, os quais receberam baixos repasses do FNE per capita e na sua vizinhança encontram-se municípios com a mesma característica. Esses clusters aparecem primordialmente em municípios localizados no norte de Minas Gerais, do Espírito Santo e do Maranhão e no leste da Bahia como, por exemplo, Esplanada, Jaguaripe e Salvador.

Há 64 municípios no cluster do tipo baixo-alto, isto é, municípios que receberam baixo repasse per capita do FNE estão circundados por municípios que receberam alto repasse per capita. Há uma predominância desses cluster em municípios localizados na região central da Bahia e no norte do Rio Grande do Norte. Por outro lado, foram encontrados 12 clusters do tipo alto-baixo de forma mais espraiada no território nordestino. Por fim, 1.624 municípios não tiveram significância estatística.

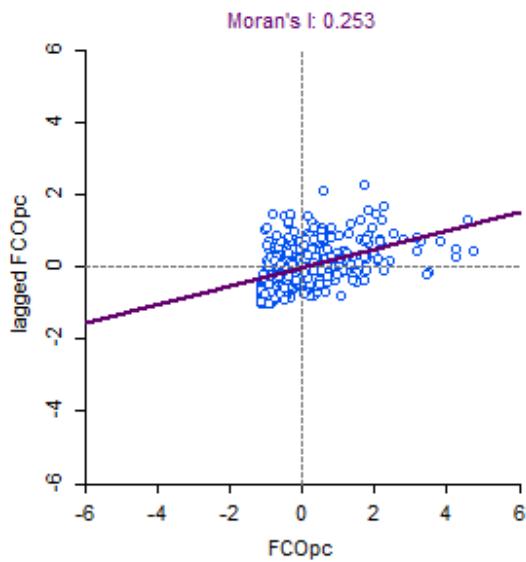
Figura 29: Clusters locais do FNE per capita, 2023



Fonte: Elaboração própria a partir do Geoda.

A Figura 30 apresenta o resultado do I-Moran para os dados de repasse do FCO per capita em 2023. A distribuição do FCO per capita apresenta uma autocorrelação espacial positiva ($I_M = 0,253$), o que representa uma similaridade entre os valores do atributo e da localização espacial desse atributo. No intuito de avaliar o padrão local da autocorrelação espacial, a Figura 31 revela os clusters espaciais da distribuição do FNO per capita em 2023.

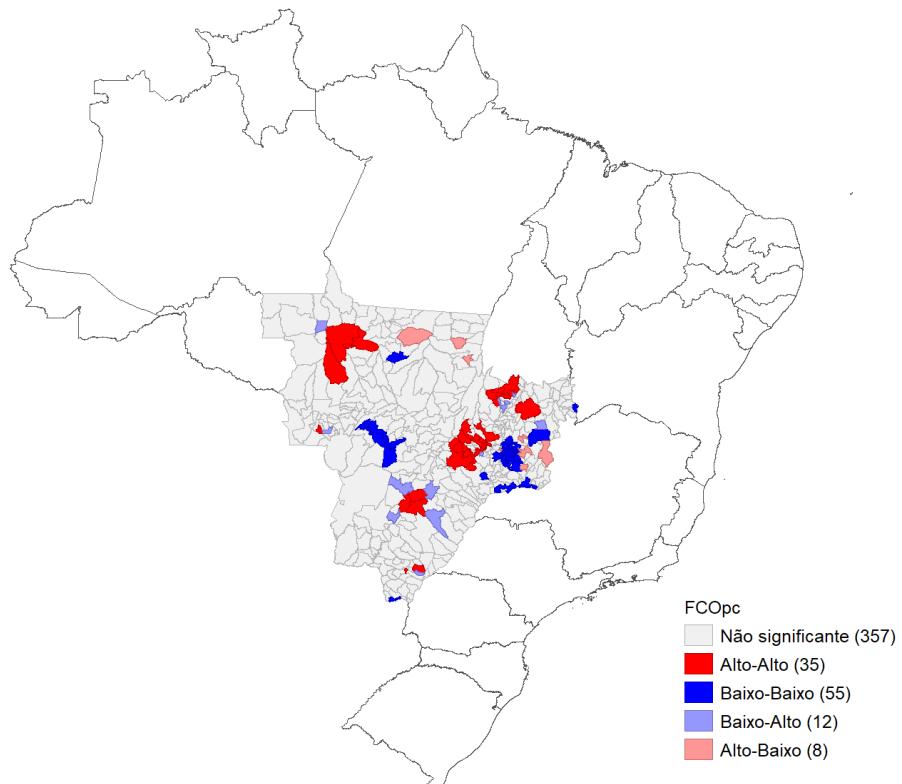
Figura 30: I-Moran Global do FCO per capita, 2023



Fonte: Elaboração própria a partir do Geoda.

O estado de Goiás destaca-se por abrigar a maioria dos clusters espaciais na região Centro-Oeste. Há 35 municípios classificados no cluster do tipo alto-alto, 55 municípios no cluster do tipo baixo-baixo, 12 municípios no cluster baixo-alto e 8 municípios no cluster alto baixo. Além disso, 357 municípios não apresentaram significância estatística.

Figura 31: Cluster espaciais do FNO per capita, 2023



Fonte: Elaboração própria a partir do Geoda.

No estado do Mato Grosso há um cluster do tipo alto-alto formado pelos municípios Brasnorte, Juara e Tabaporã. Da mesma forma, esse tipo de cluster também é observado no Mato Grosso do Sul, constituído pelos municípios Camapuã, Figueirão e São Gabriel do Oeste.

Em suma, a análise exploratória de dados espaciais indicou que os repasses per capita dos três fundos constitucionais, FNO, FNE e FCO, apresentaram, a nível global, um padrão de autocorrelação espacial positivo em 2023. Em outras palavras, municípios que receberam um alto (baixo) valor do fundo per capita tendem a estar circundados por municípios que receberam um alto (baixo) valor do fundo per capita. No entanto, o padrão local da autocorrelação espacial é bem diverso entre as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

De forma geral, merece destaque os clusters do tipo alto-alto em municípios localizados nos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia que formam a região da MATOPIBA, maior fronteira do agronegócio nacional. Isso significa dizer que os fundos constitucionais tiveram um papel importante no financiamento do agronegócio no Brasil em 2023. Por outro lado, vale a ponderação que, como observado por Ribeiro et al. (2020), o agronegócio apresenta um padrão de concentração de renda e, portanto, deve-se haver medidas para atenuar esse processo.

3.4 Padrão de especialização setorial dos fundos constitucionais

O padrão de especialização setorial dos fundos constitucionais será analisado a partir da construção da do Quociente Locacional (QL), o qual é o índice de localização/especialização mais utilizado na literatura. O QL pode ser definido como:

$$QL = \frac{\frac{E_{ij}}{\sum_j E_{ij}}}{\frac{\sum_i E_{ij}}{\sum_i \sum_j E_{ij}}}$$

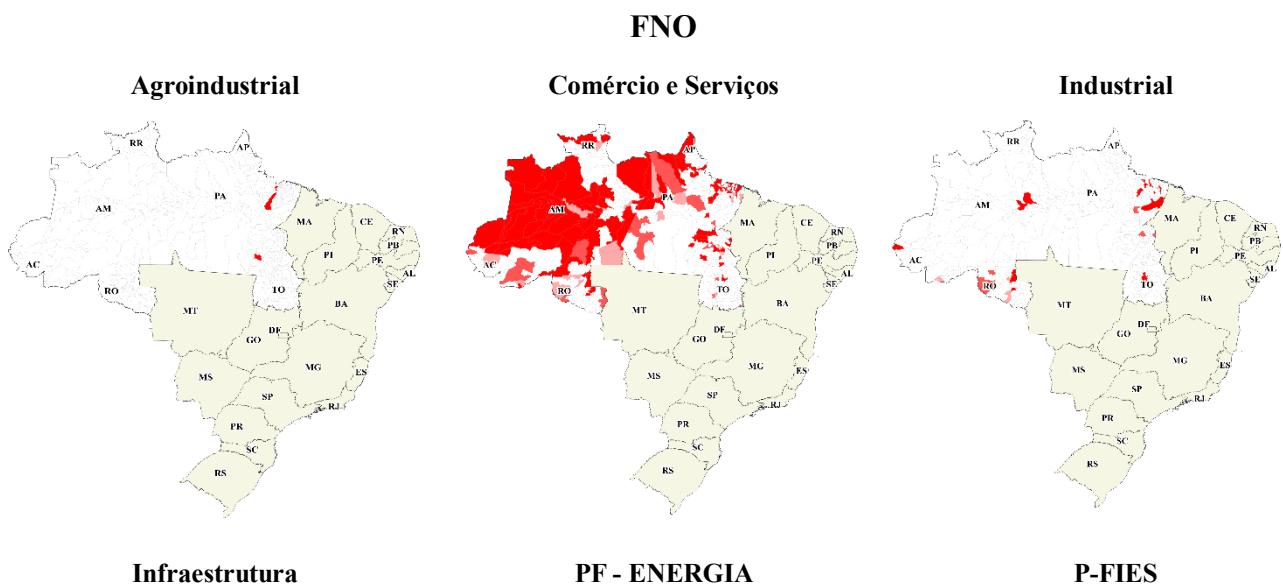
Em que E_{ij} = é o valor do fundo do setor i do município j; $\sum_j E_{ij}$ = valor do fundo total do município j; $\sum_i E_{ij}$ = valor do fundo do setor i na região de referência; e $\sum_i \sum_j E_{ij}$ = valor total do fundo na região de referência. Para se obter uma compatibilidade setorial entre os três fundos constitucionais, FNO, FNE e FCO, o QL foi construído para cada um dos fundos para os seguintes setores: i) Agroindústria, ii) Comércio e Serviços, iii)

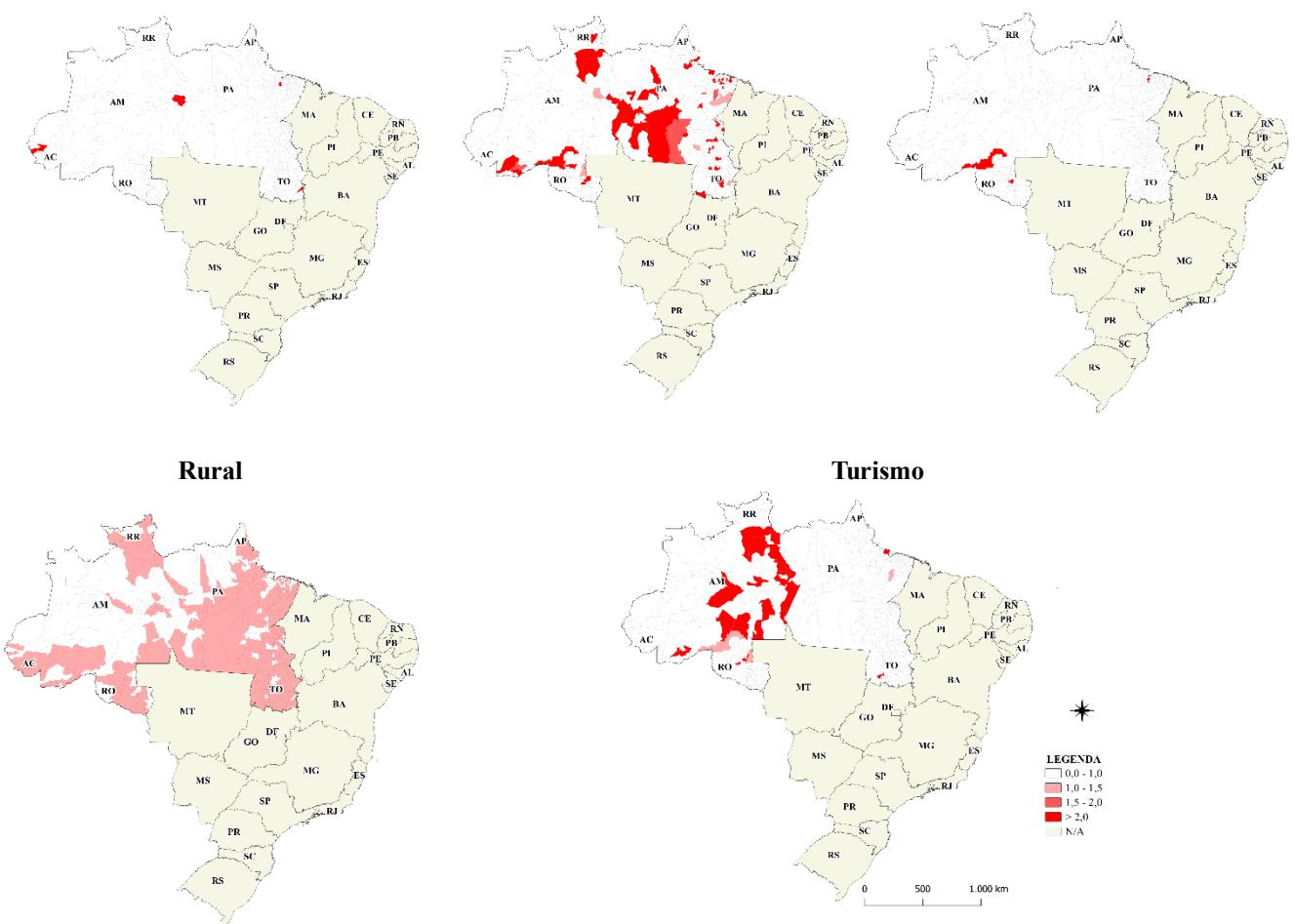
Indústria, iv) Infraestrutura, v) PF – ENERGIA, vi) PF – FIES, vii) Rural, viii) Turismo; e ix) Cultura. Para todos os resultados do QL foi utilizada uma classificação baseada em Ribeiro et al. (2018).

A Figura 32 apresenta o resultado do QL para os municípios que receberam repasses do FNO em 2023. De forma geral, percebe-se que os setores Comércio e Serviços e PF – Energia destacam-se com uma maior quantidade de municípios com forte especialização ($QL > 2$). A maior parte dos municípios que receberam recursos do FNO em 2023, por outro lado, podem ser caracterizados a partir de um padrão fraco de especialização ($1 < QL < 1,5$) no setor Rural.

A Figura 33 apresenta o resultado do QL para os municípios que receberam repasses do FNE em 2023. Em termos de quantidade de municípios especializados, destacam-se os setores Rural, Comércio e Serviços e PF-Energia. A parte oeste da região Nordeste destaca-se com especialização forte no setor rural, principalmente municípios localizados nos estados do Maranhão, Piauí e Bahia, os quais constituem a região da MATOPIBA, resultado já evidenciado anteriormente pela AEDE. Por outro lado, à exceção do referido setor, os municípios do extremo oeste do estado não se apresentaram especializados em relação ao repasse dos fundos do FNE.

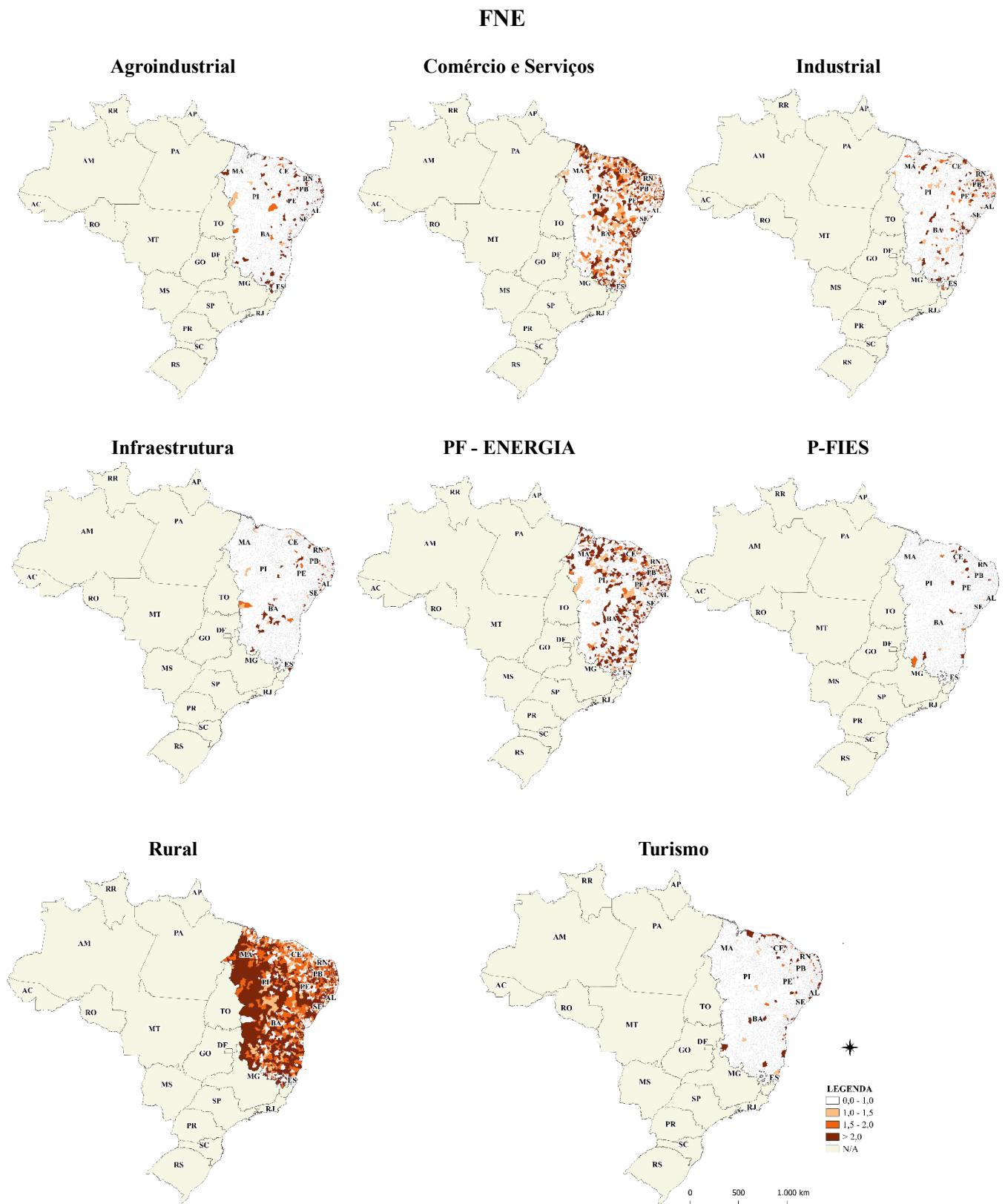
Figura 32: Quociente locacional por setor do FNO, 2023





Fonte: Elaboração própria.

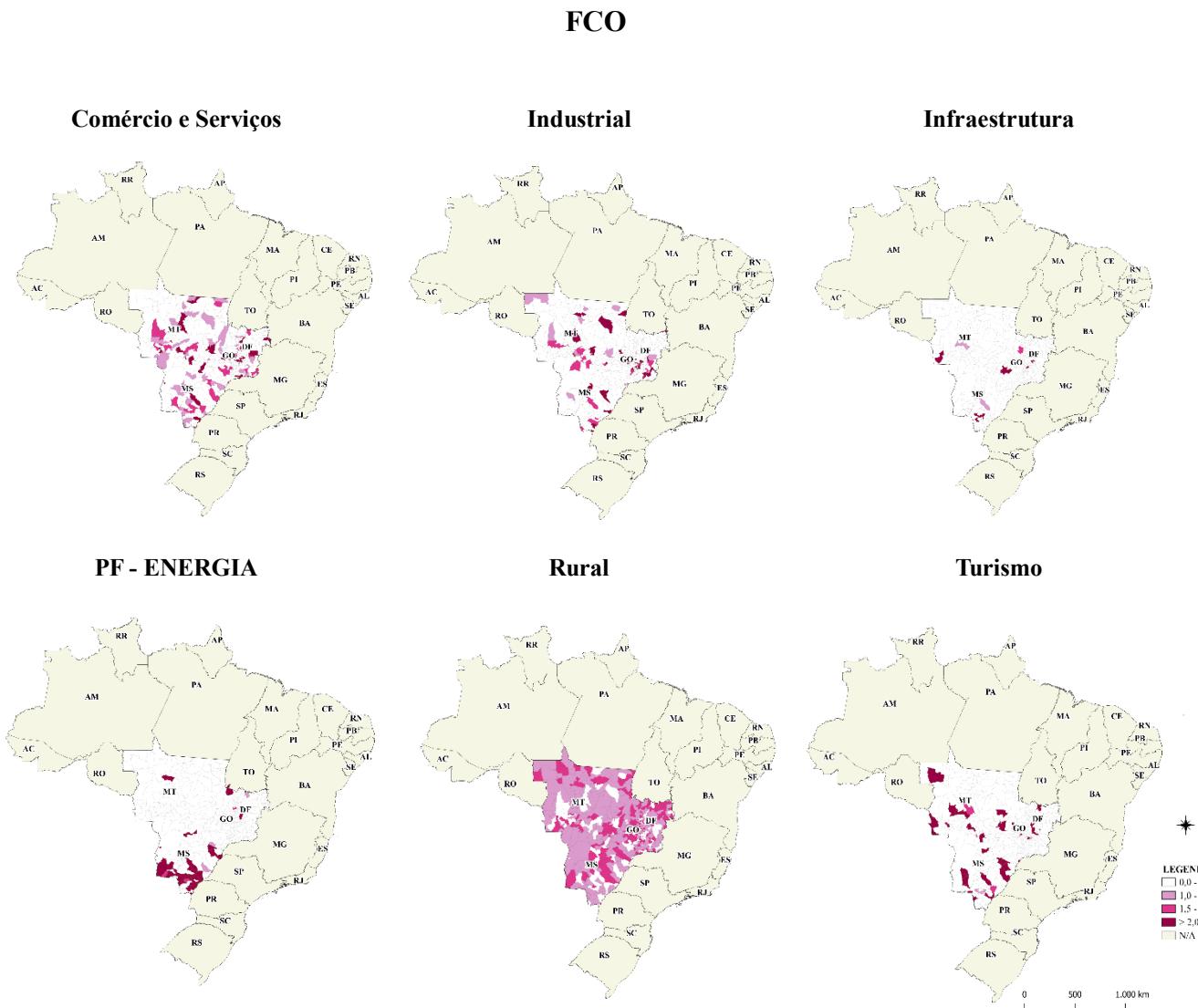
Figura 33: Quociente locacional por setor do FNE, 2023



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 34 apresenta o resultado do QL para os municípios que receberam repasses do FCO em 2023. Vale ressaltar que os setores Agroindústria e P-FIES não apareceram nos repasses municipais do FCO.

Figura 34: Quociente locacional por setor do FCO, 2023



Fonte: Elaboração própria.

Por meio da Figura 34, percebe-se claramente que a maioria dos municípios se apresentam especializados no setor Rural. Ao sul do Mato Grosso do Sul, chama-se a atenção municípios com forte especialização ($QL > 2$) no setor PF-ENERGIA. Comércio e Serviços e Industrial tem um padrão de especialização mais espalhado pela região Centro-Oeste. Alguns municípios do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul apresentam especialização forte no setor de Turismo. Vale ressaltar que nos referidos estados encontram-se regiões de chapadas e cachoeiras, atrativos turísticos importantes.

Além da análise a nível de município, é interessante realizar uma avaliação a partir dos recortes geográficos da PNDR, tópico que é tratado na próxima seção.

3.5 Análise por territórios: recortes geográficos da PNDR

Esta seção tem por objetivo, em um primeiro momento, apresentar uma análise descritiva a partir de dados socioeconômicos selecionados, conforme Tabela 7, dos três recortes geográficos da PNDR, são eles: i) Amazônia Legal; ii) Semiárido; e iii) Faixa de Fronteira¹². Em um segundo momento, são apresentadas estatísticas descritivas dos repasses dos fundos constitucionais realizados no ano de 2023 para cada recorte geográfico.

Tabela 7: Dados socioeconômicos dos recortes geográficos da PNDR

Variáveis	Amazônia Legal	Semiárido	Fronteira
Número de municípios	772	1.477	588
Participação na área total do Brasil (%)	59,1	15,7	26,5
Participação na população do Brasil (%)	13,1	15,3	5,8
Participação no PIB do Brasil (%)	10,1	6,2	5,8
PIB per capita (em R\$)	34.156	17.973	44.369
Participação da agropecuária no VAB total (%)	18,7	12,9	25,0
Participação da indústria no VAB total (%)	27,7	18,0	19,9
Participação dos serviços no VAB total (%)	34,0	39,2	38,2
Participação da adm pública no VAB total (%)	19,6	29,9	16,9
GINI_PIB	0,772	0,681	0,664
Percentual de esgoto (%)	20,1	29,5	32,4

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE.

A Amazônia Legal representa 59,1% da área territorial brasileira, ao passo que o Semiárido e a região de Fronteira respondem por 15,7% e 26,5%, respectivamente. A população do Semiárido, de acordo com o Censo 2022 do IBGE, responde por 15,3% da população total do país, seguida pela Amazônia legal, com 13,1%, e Fronteira, com apenas 5,8%. A idade média da população do Semiárido e da Fronteira é similar, com quase 35 anos, ao passo que a da Amazônia Legal é de 31,6 anos.

Em termos econômicos, a Amazônia legal se destaca, uma vez que seu PIB correspondeu a 10,1% do PIB brasileiro de 2021, seguida pelo Semiárido (6,2%) e Fronteira (5,8%). Em relação ao PIB per capita, o único recorte a apresentar este indicador acima do nacional (R\$ 42.248) foi a região de Fronteira (R\$ 44.369). No que remete a

¹² Ver Apêndice 1.

estrutura produtiva dos três recortes geográficos, chama a atenção o peso do valor adicionado bruto (VAB) da indústria em relação ao VAB total na Amazônia Legal, com 27,7%, bem acima dos 19,9% e 18% das regiões de Fronteira e do Semiárido, respectivamente. Este resultado pode ser explicado pela presença da Zona Franca de Manaus. Outro ponto que merece destaque é o peso do setor de administração pública no Semiárido (29,9%), o que de certo modo pode indicar baixa autonomia produtiva dos municípios que constituem esse território. Dito de outra forma, são municípios mais pobres que dependem sobremaneira de repasses estaduais e federais.

Ao considerar o índice de Gini para avaliar a desigualdade, percebe-se que a Amazônia Legal é a região mais desigual intrarregionalmente, uma vez que o valor do índice foi de 0,772, seguido pelas regiões do Semiárido e de Fronteira com índices iguais a 0,681 e 0,664, respectivamente.

De acordo com o Censo de 2022, a rede de esgoto alcança 62,5% da população brasileira, no entanto desigualdades regionais ainda persistem. A exemplo disso, nos três recortes analisados, esse percentual está bem abaixo da média nacional. A pior situação é da Amazônia Legal, com apenas 20,1% da sua população atendida pela rede de esgoto. Numa situação um pouco melhor está a região de Fronteira com 32,4%, seguida pelo Semiárido com 29,5%, porém ainda bem abaixo da taxa do país.

A Tabela 8 apresenta os valores aplicados pelos fundos constitucional e pelo BNDES para cada um dos recortes geográficos da PNDR. A título de comparação, foram inseridos na tabela 8 os dados do BNDES. O BNDES é o agente financeiro que mais aportou recursos para a área de Fronteira, com R\$ 9,6 bilhões, considerando toda a região de Fronteira, inclusive o Arco Sul. Os valores médios dos contratos, dado pelo volume recursos dividido pelo número de contratos, são maiores para o BNDES em comparação com as operações realizadas pelos Fundos Constitucionais. A região na qual o BNDES tem menor aportado é o Semiárido. Quanto à atuação dos fundos nas áreas especiais da PNDR, o FNE tem o menor valor de atuação na Amazônia legal, assim como menor valor médio. A atuação do FNE é mais distribuída em contratos pequenos. O FNE também se destaca na atuação no semiárido, com R\$ 28,1 bilhões alocados para região. São 316 mil operações nessa região, contudo há que se destacar que 72 municípios do Matopiba presentes na região considerada Semiárido recebeu perto de 5 bilhões desse total des. Um destaque também na região do Semiárido são recursos destinados a produção de energia solar. O FCO apresenta menor número de operações tanto em regiões de Fronteiras como

na Amazônia Legal, assim os valores médios dos contratos são mais elevados para esse fundo, conforme já ressaltado na seção anterior. O FCO tem parcela relevante de recursos alocados em região de Fronteira com R\$ 2,7 bilhões.

Tabela 8: Distribuição de Valores aplicados pelos Fundos Constitucionais e pelo BNDES nas regiões foco da PNDR Amazônia Legal, Fronteira, Semiárido - 2023

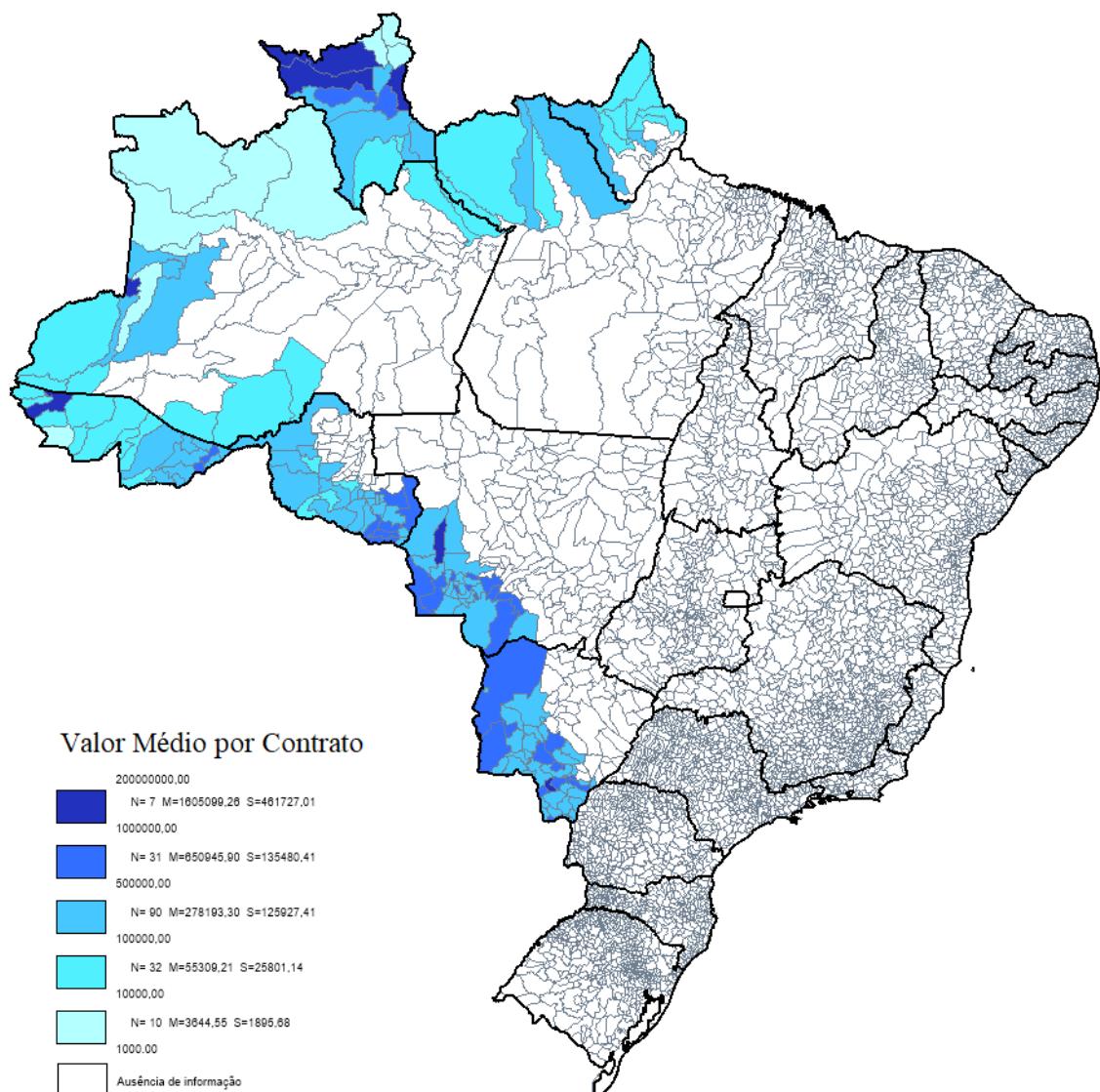
Variáveis	Valores totais (R\$ Bilhões)	No. de Operações (Mil)	Valor Médio (R\$ Mil)
Amazônia Legal			
BNDES	6,3	6,0	1.048,1
FCO	3,3	6,0	555,9
FNE	3,8	33,9	112,9
FNO	11,2	20,9	537,2
Fronteira			
BNDES	9,2	16,1	576,4
FCO	1,9	4,0	493,5
FNE			
FNO	2,7	6,3	428,7
Semiárido			
BNDES	2,6	2,4	1.073,1
FCO			
FNE	28,1	316,2	88,9
FNO			

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MIDR e BNDES

A Figura 35 apresenta dados referentes aos valores contratados pelos municípios da faixa de fronteira, no que diz respeito a média e o desvio padrão, dos Fundos Constitucionais. Pelas faixas estabelecidas, é possível constatar que a primeira faixa (1.000,00 a 10.000,00) registraram-se 10 municípios, correspondendo a 5,9% do total.

É possível observar que a faixa que mais concentrou municípios em valores médios contratuais foi a de 100.000,00 a 500.000,00, com 90 municípios, ou seja, 52,9% dos municípios com valores médios contratuais de R\$ 278.193,30. Na última faixa, aquela de valores médios contratuais mais elevado, somente 4,1% dos municípios ficaram nela. Na faixa de 10.000,00 a 100.000,00 registraram-se 18,8% dos municípios, com valor médio contratual destes em R\$ 55.309,21. Outrossim, destaque-se que em todas as faixas o desvio-padrão foi elevado, evidenciado uma disparidade nos valores médios contratuais entre eles, mesmo estando na mesma faixa.

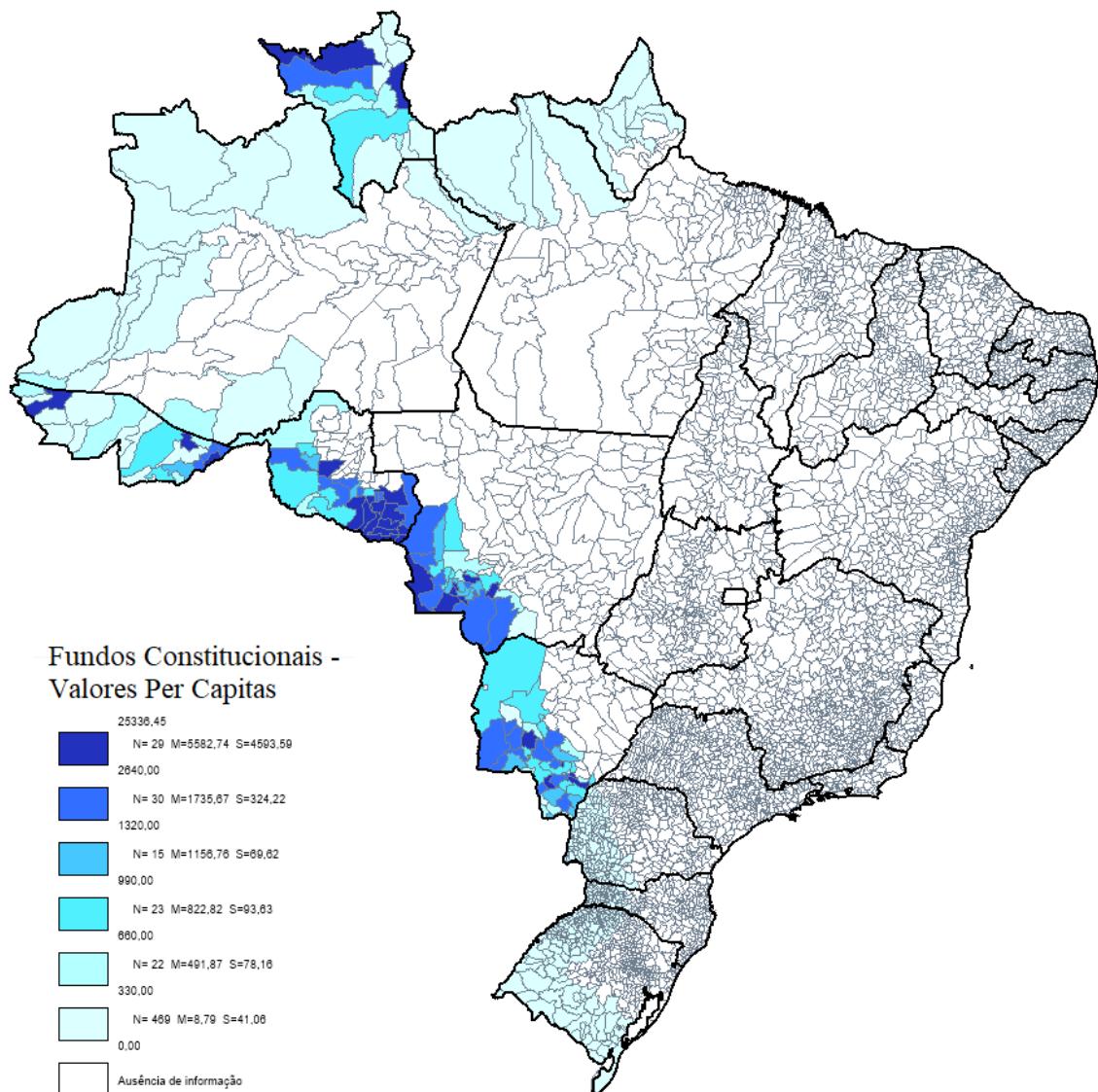
Figura 35: Distribuição espacial do crédito dos recursos dos Fundos Constitucionais nos municípios de faixa de fronteira – 2023



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do MIDR.

Os dados dos Fundos Constitucionais per capitais por municípios da faixa de fronteira estão plotados na Figura 36. Os valores foram colocados em faixas de salários-mínimos de 2023 para melhor compreensão.

Figura 36: Distribuição espacial dos Fundos constitucionais per capita nos municípios de faixa de fronteira – 2023 (em faixas de salários-mínimos)



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do MIDR.

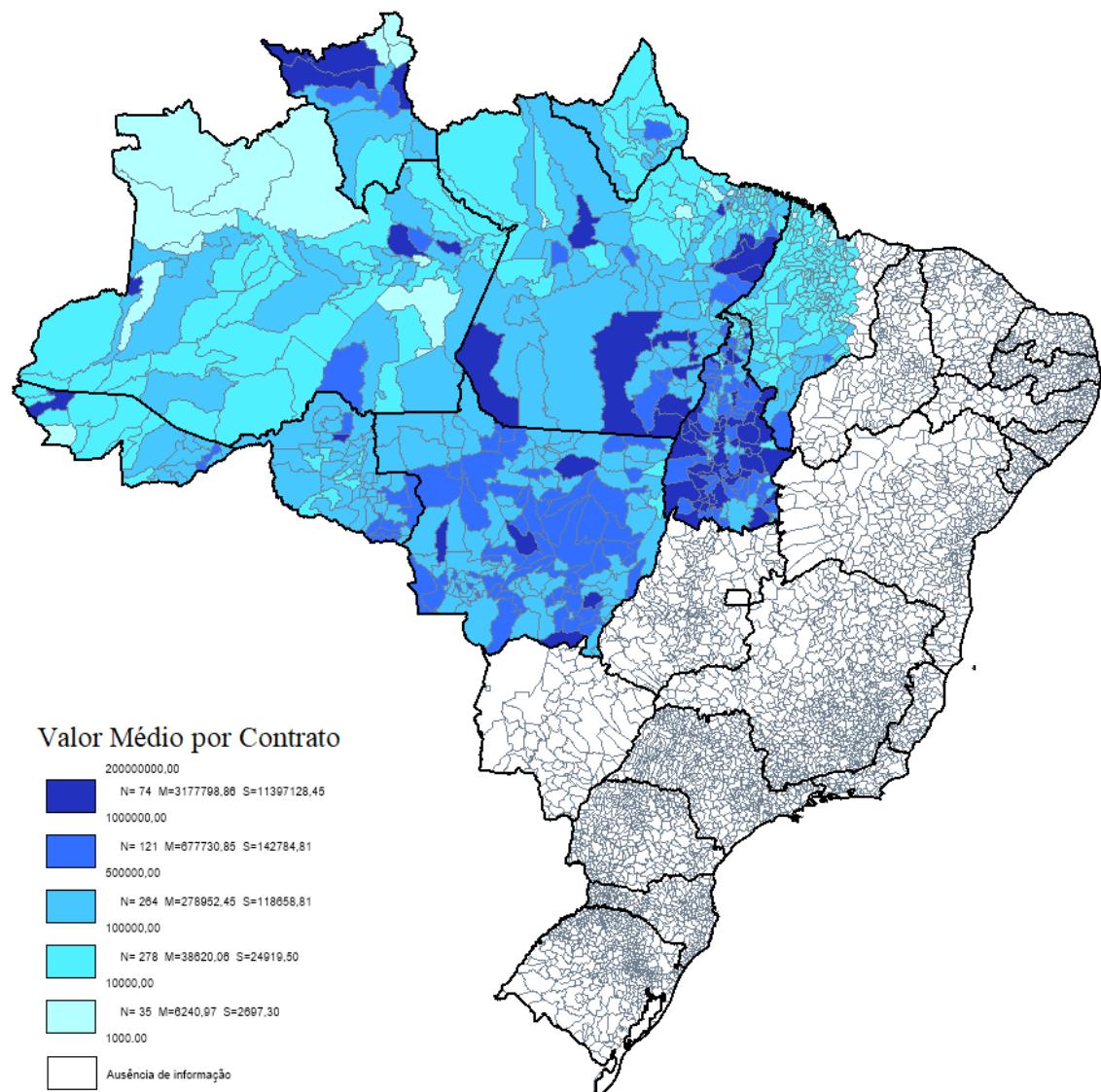
No que diz respeito ao valor médio por contrato dos municípios da Amazônia, a Figura 37 mostra a distribuição contratual por faixa de valores médios contratuais dos municípios amazônicos. Na primeira faixa, de 1.000,00 a 10.000,00 por valor médio contratual, registraram-se 4,5% dos municípios nesta faixa, com média de R\$ 6.240,97. No outro extremo, os valores médios contratuais máximos, 9,6% dos municípios desta região estavam nesta posição. Assim sendo, 74 municípios com valor médio de R\$ 3.177.798,96.

As faixas que mais concentraram municípios foram aquelas de valores médios entre 10.000,00 e 100.000,00. Nesta faixa registraram-se 278 municípios, ou seja, 36%

dos municípios amazônicos receberam recursos dos fundos, sendo a média de 38.620,06. Na segunda faixa, acima de 100.000,00 e até 500.000,00, contempla 34,2% dos municípios, com média de R\$ 278.952,45.

Na Figura 37 os dados foram plotados em valores per capita em faixa de salários-mínimos nos municípios. A primeira faixa, até $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo per capita, 36,5% dos municípios amazônicos receberam até esse valor por habitante em recursos dos Fundos Constitucionais.

Figura 37: Fundo Constitucional de Financiamentos do Norte/Centro-Oeste para a Amazônia – valor médio por contrato nos municípios – 2023



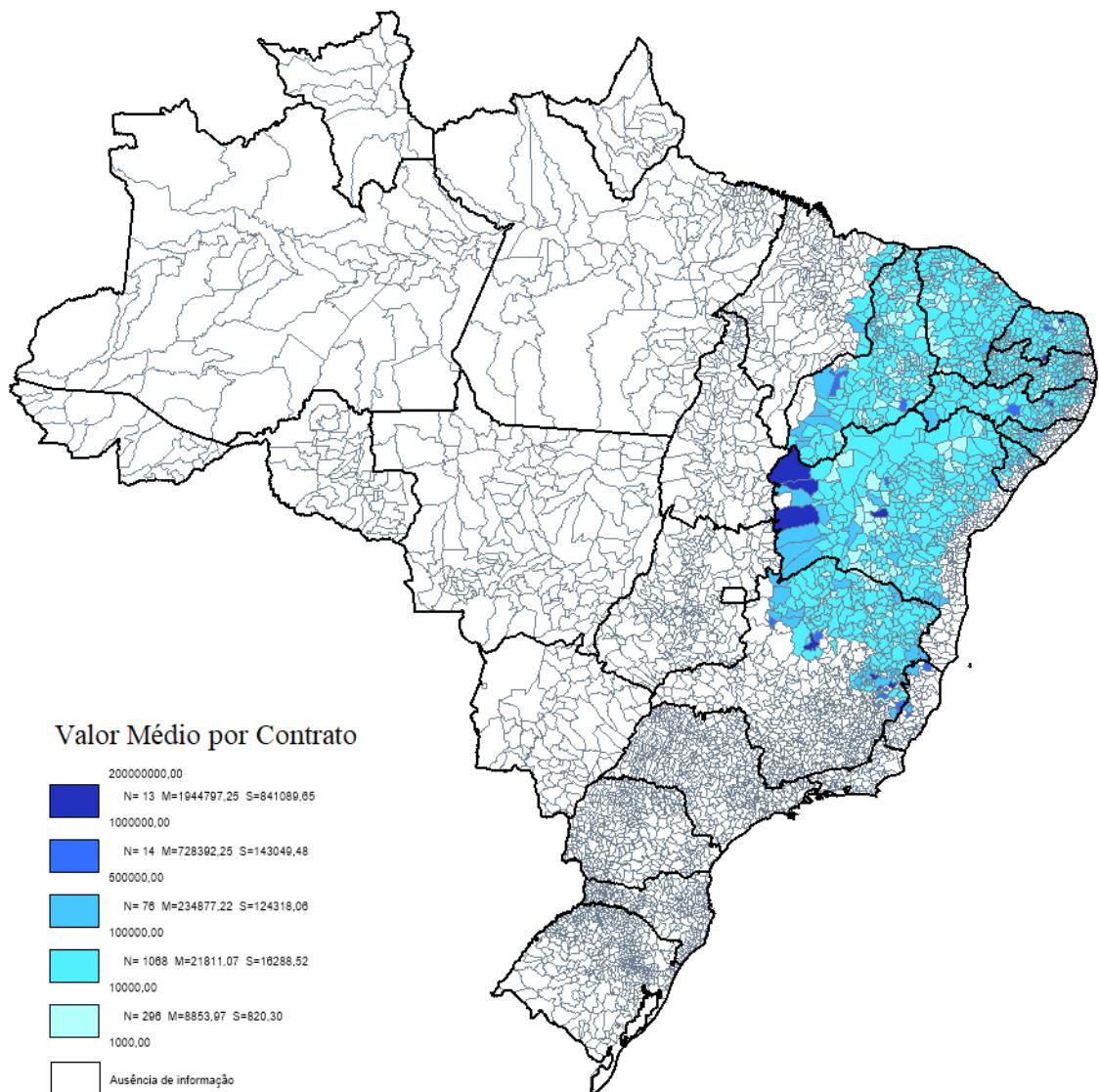
Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do MIDR.

Acima de 2 salários-mínimos per capita, registraram-se 134 municípios que receberam acima dessa faixa, média de R\$ 6.318,52. Até $\frac{1}{2}$ de salário-mínimo registraram

111 municípios nesta faixa, com média de 487,18. Na faixa seguinte, 1/3 de salário-mínimo, 79 municípios foram registrados, com média de 827,63.

A Figura 38 apresenta o valor médio por contrato realizado por meio dos Fundos Constitucionais de financiamentos nos municípios do Semiárido. Na primeira faixa, de 1.000,00 a 10.000,00, 266 municípios foram registrados, com média de valor contratual de 8.853,97. Na faixa de 10.000,00 a 100.000,00 concentraram-se 41% dos municípios, com média de valor contratual de R\$ 21.811,07. Ou seja, em 1.068 municípios do semiárido, entre os 1.467 municípios, concentraram-se nesta faixa de valores médios contratuais.

Figura 38: Fundo Constitucional de Financiamentos do Nordeste – valor médio por contrato nos municípios do Semiárido – 2023



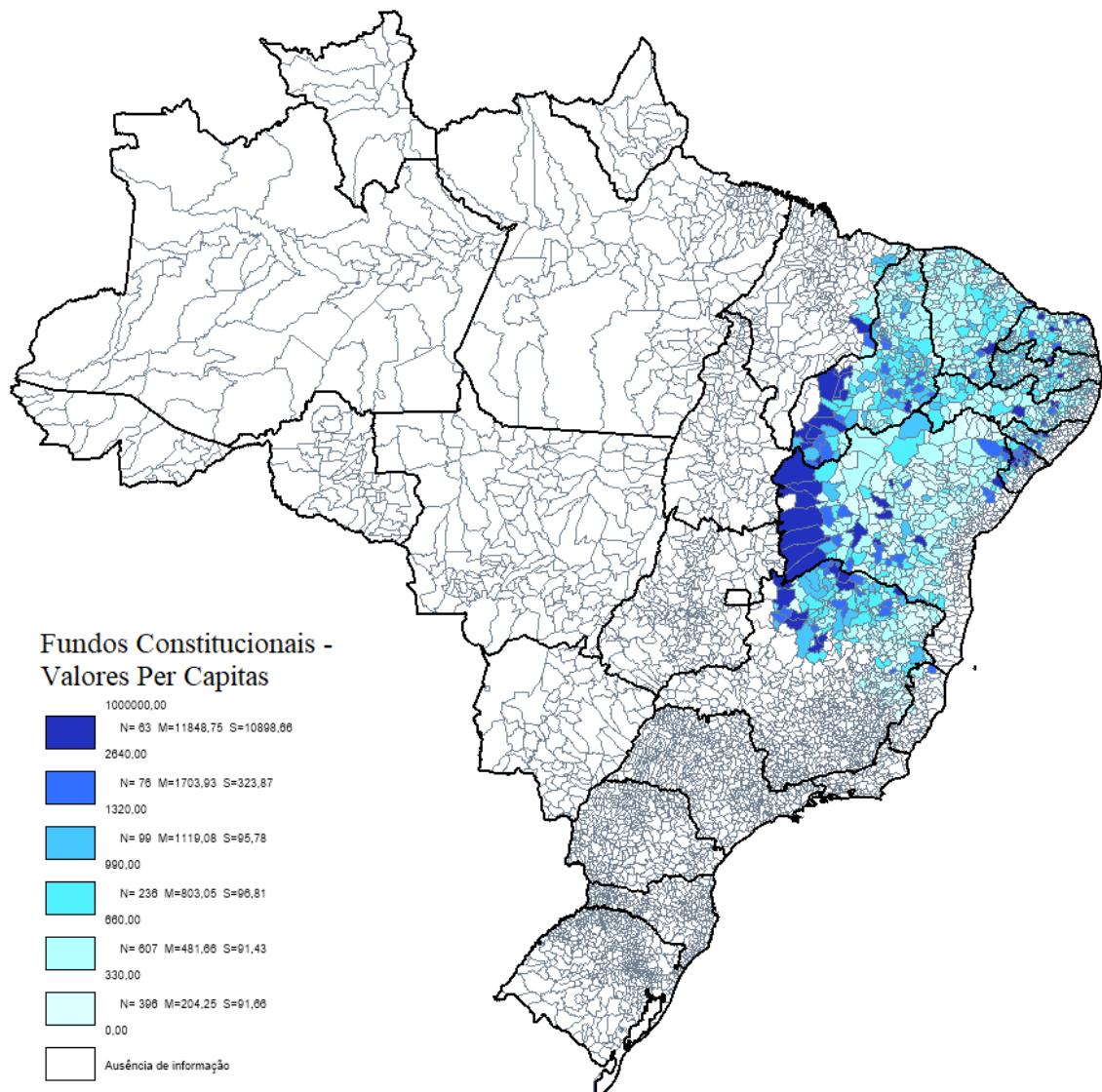
Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do MIDR.

Na faixa superior, acima de 1.000.000,00, somente 13 municípios adquiriram recursos neste aporte. Ou seja, menos de 1% dos municípios do Semiárido. A média de valor contratual destes municípios foi de R\$ 1.944.797,25. Na segunda maior faixa (acima de 500.000,00 e até 1.000.000,00) registraram-se 14 municípios. A média do valor contratual foi de R\$ 728.392,25. Os resultados mostram que há disparidade nos valores médios contratuais entre os municípios desta região, com poucos deles nas faixas de maiores valores e uma elevada concentração de municípios com valores contratuais médios nas mais baixas faixas.

No que diz respeito aos valores per capitais em faixas de salários-mínimos, os dados da Figura 39 mostram que no Semiárido 72% dos municípios, ou seja, 1.068 municípios desta região receberam valores na faixa de $\frac{1}{4}$ e até $\frac{1}{6}$ salário-mínimo per capita nos contratos realizados por meio do Fundo. A média foi de R\$ 481,66.

A primeira faixa, aquela de 1 a 330, ou seja, $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo per capita, registraram-se 396 municípios, com média de valor contratual per capita em R\$ 204,25. Estes municípios representam 20,2% do total desta região. A faixa de mais de 2 salários-mínimos per capita registrou 63 municípios, percentual de 4,3% do total, com valores contratuais médios de R\$ 11.848,75.

Figura 39: Fundo Constitucional de Financiamentos do Nordeste – valor médio per capita nos municípios do Semiárido – 2023



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do MIDR.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente relatório teve como objetivo auxiliar o Núcleo de Inteligência Regional (NIR) do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) a relizar o monitoramento da política. Nessa seção são apresentadas as considerações finais: em um primeiro momento, sumariza-se o cenário econômico em 2023 e descrevem-se as perspectivas para o ano de 2024. Em um segundo momento, as principais constatações da equipe técnica são sintetizadas por meio da sugestão de ações e reflexões sobre eventuais fragilidades encontradas (ver Quadro 6). Somado a isso, no Apêndice 2 é possível encontrar um conjunto de demandas a ser direcionado para as superintendências de modo a enriquecer a análise e detalhar as ações de elaboração do PRD's e integração com o PPA.

Por se tratar de um monitoramento referente ao ano de 2023, a disponibilidade estatística de informações é limitada. Por essa razão e em comum acordo com o MIDR, a análise empírica deste relatório teve como foco a avaliação da distribuição regional e setorial dos fundos constitucionais para as três regiões de atuação.

Um amplo trabalho de restauração do sistema nacional de planejamento foi empreendido em 2023, marcado por um esforço na elaboração do Plano Plurianual (PPA) e na definição de indicadores regionalizados, os quais foram integrados aos Planos Regionais de Desenvolvimento. Este avanço significativo em governança foi acompanhado por ajustes nos instrumentos de planejamento, conforme estabelecido pelo Decreto da PNDR.

Além disso, uma iniciativa relevante foi a revitalização do NIR, que incluiu a remodelagem de um painel de indicadores e estudos para a elaboração de relatórios de monitoramento da política, e da dinâmica regional, como o presente relatório. Há também estudos para a elaboração de metodologias e instrumentos de avaliação ex-ante. Esse esforço conjunto de governança e planejamento não apenas fornecerá uma base sólida para os próximos relatórios de monitoramento e avaliação, mas também enfatiza a importância de que a programação financeira dos fundos, por exemplo, a priori, estejam alinhadas com as diretrizes da política, classificando a programação por meio eixos estratégicos de atuação da PNDR.

4.1 Sumário do Cenário Econômico em 2023 e Perspectivas para 2024

O ano de 2023 começou com expectativas bastante pessimistas sobre a economia brasileira, com alguns analistas inclusive prevendo uma recessão. A mediana das previsões do Boletim Focus apontava para um crescimento pouco acima de 0,5%. Quanto à inflação, as expectativas não eram menos pessimistas, com analistas prevendo uma inflação muito acima ao teto da meta. Esta chamada desancoragem das expectativas, além de incertezas sobre a política fiscal e da economia internacional, serviu de motivação para a manutenção de política monetária contracionista por parte do Banco Central, adiando o início de cortes nas taxas básicas de juros apenas para o final do primeiro semestre de 2023.

Os resultados apresentados pela economia em 2023 mostraram uma inflação fechando o ano dentro da meta, crescimento da economia em 2,9% e mercado de trabalho aquecido com queda de desemprego e crescimento de ocupações e rendimento do trabalho. Em resumo, pode-se afirmar que o contexto geral da economia brasileira em 2023 foi composto pelos seguintes aspectos:

- i. Atividade Econômica: Crescimento do PIB em 2,9%, com contribuição do consumo das famílias e aumento das exportações líquidas. Pelo lado da produção, Serviços teve crescimento em 2023, assim como o setor agropecuário, beneficiado pela safra agrícola recorde no início do ano e setor extrativo mineral com forte expansão no segundo semestre de 2023.
- ii. O mercado de trabalho mostrou-se aquecido com redução da taxa de desocupação, crescimento das ocupações, ainda que estas estejam mais fortemente baseadas em ocupações informais. Há também crescimento real da renda em todas as regiões, fazendo com que o total da massa salarial dos rendimentos do trabalho apresentasse crescimento em 2023.
- iii. Inflação em queda e dentro da meta. Há queda mais acentuada de alimentos, o que resulta em inflação relativamente mais baixa para as faixas de menores rendimentos.
- iv. Política Monetária ainda contracionista com juros reais elevados, quando comparados internacionalmente, mesmo com países emergentes, mas com cortes seguidos da taxa básica de juros ao longo do segundo semestre.
- v. Política Fiscal: a recomposição de algumas políticas públicas, como a valorização real do salário mínimo, manutenção de valores para o bolsa

família, retomada de diversas políticas públicas, aliadas a retirada de desonerações e adiamento de despesas, como pagamento de precatórios, levam o governo a déficit primário total de mais de 2% do PIB, contudo as reformas tributária e do novo arcabouço fiscal apontam uma trajetória mais consistente da política fiscal, aliando objetivos assumidos pelo governo com equilíbrio fiscal.

- vi. No setor externo, há crescimento no saldo da balança comercial, com crescimento de exportações e queda nas importações. A economia americana e a economia chinesa, dois principais parceiros do Brasil, mantiveram crescimento no ano de 2023.
- vii. Em termos regionais, os indicativos são de aumento do setor serviços e o crescimento de renda real entre as faixas mais pobres beneficiando os estados mais periféricos, mas resultados negativos na agricultura e indústria nos estados do Nordeste não produtores de grãos apontam para um crescimento mais baixo do que a economia nacional. São Paulo também tem indicativo de crescimento abaixo da média nacional, por outro lado o crescimento de estados produtores de grãos, *commodities* agrícolas e extractivas ficam bastante acima da média nacional. Assim, os dados, ainda que preliminares, de PIB nos estados parecem indicar que em 2023, há uma reconcentração de atividades nessas regiões exportadoras e de produção de produtos primários.

As perspectivas para 2024 são também positivas para a economia Brasileira e tem melhorado ao longo do ano. A previsão de crescimento está em torno de 2% a depender da instituição. Os dados do CAGED sobre empregos formais no início do ano também revelam criação de empregos, o recente relatório de inflação do Bacen reduziu a previsão de inflação e aumentou a previsão de crescimento (BACEN, 2024). A economia mundial, segundo o FMI, terá um crescimento global próximo ao observado em 2023, uma pequena desaceleração da China e dos Estados Unidos, mas ainda assim esses países manteriam crescimento positivo, com inflação relativamente controlada. O recente relatório do FMI também descreve a inflação de alimentos em queda e redução da inflação nos países desenvolvidos, ainda que em ritmo lento. O relatório destaca algum risco climático afetando produção de alimentos e questões geopolíticas como outro fator de risco para a economia mundial (FMI, 2024). Entre os principais parceiros do Brasil, a Argentina tem

um destaque negativo com uma previsão de recessão para 2024, com queda estimada em mais de 2,5%. A Tabela 9 resume essas previsões para o ano de 2024.

Tabela 8: Previsões para o IPCA, variação % do PIB, taxa Selic e crescimento da Economia Mundial para o ano de 2024

Séries	Focus	BACEN	IPEA	SPE	FMI
IPCA (12 meses fim do ano)	3,75%	3,50%	4,0%	3,50%	4,45%*
PIB (variação % ano anterior)	1,85%	1,9%	2,2%	2,2%	1,7%
Selic (% a.a.) fim do ano	9%	-	9%	-	-
Economia Mundial Crescimento	-	-		-	3,1%

Fonte: Focus: 22/03. Bacen: Relatório de Inflação – março 2024. SPE – Balanço Macrofiscal e perspectivas para 2024 – março 2024. FMI – World Economic Outlook – 2024 – janeiro 2024. * Previsão de outubro de 2023. IPEA Cara de Conjuntura – Abril de 2024.

O cenário, portanto, para 2024 é de crescimento positivo, mercado de trabalho aquecido e inflação controlada. O BACEN aponta alguns riscos para a inflação: a inflação de serviços ainda persistente, risco climático podendo pressionar a produção de alimentos e incertezas geopolíticas na economia mundial. De toda forma, o cenário parece apontar para agregados macroeconômicos controlados, crescimento da economia, queda da taxa de desemprego e inflação dentro da meta. O cenário de pouso suave parece ter se consolidado e há perspectiva de que o crescimento de 2024 possa ampliar investimentos e crescimento da capacidade produtiva, o que indicaria uma perspectiva positiva e uma provável redução da pressão inflacionária para os próximos anos.

No âmbito internacional, as perspectivas para 2024 são ainda de muito risco geopolíticos com conflitos na Rússia e Ucrânia, a guerra no Oriente Médio e a disputa comercial entre China e Estados Unidos, além da eleição americana e incertezas sobre a inflação americana e a política monetária. Contudo, há perspectivas de melhorias dos preços para o segundo semestre nos EUA, com uma política monetária menos restritiva nos EUA, o que reduziria o custo de captação no mercado internacional para empresas brasileiras, pode fazer com o que o Brasil seja mais atrativo para investimento estrangeiro e ajudaria o Banco Central a também ter uma política monetária menos restritiva.

O Quadro 7 sintetiza as principais constatações da equipe técnica por meio da sugestão de ações e reflexões sobre eventuais fragilidades encontradas.

Quadro 7: Síntese de constatações e as sugestões e reflexões a serem indicadas pela equipe de trabalho

Constatações	Sugestões/Ações	Reflexões
O FCO e FNE fizeram aplicações em valores superiores ao programado no ano de 2023.	As contratações superiores aos valores previstos podem resultar dos esforços contínuos dos agentes de atuação operacional dos Fundos em suas respectivas regiões.	Ampliação de recursos destinados aos Fundos por meio de incentivos à produção pode auxiliar as instituições financeiras na disponibilização de recursos para atender a totalidade da demanda por crédito nas regiões de operação.
O FNO aplicou menos recursos do que o programado.	Com o fechamento do balanço anual, a instituição responsável pelo Fundo que não aplicar os recursos programados em valores próximos a sua totalidade, deveria relatar os principais gargalos operacionais para tal constatação.	A utilização de mecanismos operacionais que ajudem a levar o conhecimento aos produtores da oferta de crédito por meio de ações das instituições financeiras deve ser incentivado. Campanhas de promoção e divulgação para maior alcance da existência de crédito serão apropriadas.
Os valores correspondentes a repasses da união na programação financeira dos Fundos foram de 86,6% para o FCO; 51,4% para o FNO e 58,0% para o FNE.		O Centro-Oeste é a macrorregião consolidada do agronegócio e com elevada demanda por crédito, entretanto possui estrutura fundiária bastante concentrada. O QL por setor do FCO, tem no setor rural sua maior expressão, mas observa-se concentração nos setores de comércio e serviços e industrial.
As regiões da PNDR de Média Renda e Médio Dinamismo responderam pelos maiores percentuais em valores contratados pelo FNO e FNE.	Pensar em possíveis ações para “facilitar” o acesso ao crédito para as regiões de baixa renda – Propor ações para criação de fundos rotativos, cooperativas de crédito, moedas complementares, entre outros instrumentos mais adequados para essa tipologia.	Ainda que as regiões de média renda e médio dinamismo sejam prioridade II da PNDR, as regiões de baixa renda com alto, médio e baixo dinamismo aparecem com os menores percentuais de acesso aos fundos, o que não corrobora com os objetivos dos FCF. Cabe, pois, compreender os mecanismos operacionais por parte das instituições financeiras que possam corroborar essa distribuição de crédito diferentemente do que é proposto pelos FCF.
Constatações	Sugestões/Ações	Reflexões
As regiões da PNDR de Alta Renda e Médio Dinamismo responderam pelo maior percentual de valores contratados pelo FCO.	Pensar em possíveis ações para “facilitar” o acesso ao crédito para as regiões de baixa renda – Alguma ação para criação de fundos rotativos, cooperativas de crédito, moedas complementares, entre outros. Pensar em possíveis ações de fomento a atividades complementares	A demanda por recursos do FCO ocorre nos municípios com renda alta e médio e baixo dinamismo; renda média com médio dinamismo e não configuram como regiões prioritárias da PNDR.
O setor rural respondeu pelos maiores percentuais de valores contratados no	Fomentar ações de CT&I para agregação de valor aos produtos do setor rural;	O setor rural, que contempla o agronegócio, é concentrador de renda e riqueza e responsável por vazamento de renda para os grandes centros

FNO (73,9%) FNE (40,7%) e FCO (62,9%).	Fomentar projetos capazes de integrar as cadeias produtivas localmente (bioeconomia, turismo etc.); Ações para diversificar a economia.	nacionais e internacionais. A diversificação econômica e a agroindustrialização e industrialização são temas centrais que precisam ser fomentados.
O crédito público, contratado pelo BNDES e pelos Fundos Constitucionais, concentram sobremaneira nas regiões de operação do agronegócio.	Integrar e articular ações com os ministérios para infraestrutura econômica, diversificação produtiva etc. Verificar as ações dos agentes locais de desenvolvimento na ampliação da política de acessibilidade ao crédito e aplicar, nas regiões que contratam menos, políticas semelhantes. Aprofundar na compreensão da distribuição dos fundos e se os recursos do FC e BNDES estão se complementando ou se sobrepondo na mesma região com os mesmos objetivos.	O agronegócio é uma atividade altamente especializada e mecanizada, com geração de empregos de baixa qualidade e concentra renda e riqueza. Não contribui para a redução das desigualdades, mas para sua ampliação. A PNDR, por meio dos seus instrumentos, está reforçando um modelo concentrador por um lado e incentivando um setor importante para a economia nacional. A principal fonte de financiamento do agronegócio, portanto, não deveria ser os fundos constitucionais.
Constatações	Sugestões/Ações	Reflexões
Os maiores valores médios contratados são registrados nas regiões do agronegócio.	Sugerir uma estudo mais aprofundado acerca dos impactos socioeconômicos do crédito na região do agronegócio sobre os indicadores de desenvolvimento socioeconômico local. A partir disso, buscar compreender se a política de crédito via Fundos está cumprindo com seu objetivo de redução de disparidades inter-regional e intrarregional.	Contratação de estudos com foco no desenvolvimento social e econômico das regiões que são detentoras dos maiores volumes de crédito dos FCF. Realização de estudos regulares para monitoramento e avaliação de impacto dos Fundos Constitucionais e da PNDR.
A região do MATOPIBA concentra os maiores valores médios per capita dos fundos constitucionais em seus municípios.	Fomentar projetos de agroindustrialização e diversificação produtiva, Turismo, Agricultura Familiar, extrativismo com potencial de agregação de valor.	O MATOPIBA concentra municípios com baixa densidade demográfica, baixos indicadores sociais e pouca infraestrutura social. Adensar a cadeia produtiva em escala regional também pode fomentar o desenvolvimento dessa região e agir como uma ação mitigadora para a concentração de renda inerente ao agronegócio.
Pelo FNO os municípios do Tocantins registraram os maiores valores médios per capita.	Necessita-se uma avaliação dos impactos socioeconômicas do FNO nos municípios do agronegócio, visando estudar as questões distributivas da renda e da riqueza gerada por meio da política creditícia.	Fortalecimento do avanço da fronteira e consolidação de uma região especializada em grãos e carne.
Pelo FNE os municípios do MATOPIBA também se destacam com concentração de valores médios mais elevados em sua região de operação nos estados do PI, MA e BA.	Fomentar projetos de agroindustrialização e diversificação produtiva, Turismo, Agricultura Familiar, extrativismo com potencial de agregação de valor.	Fortalecimento do avanço da fronteira e consolidação de uma região especializada em grãos e carne.

Pelo FCO os valores médios ficam mais dispersos no território, já que nesta área de atuação o agronegócio predomina em todos os municípios, sendo este fundo o de valores médios mais elevados por contratos.		
Constatações	Sugestões/Ações	Reflexões
Painel de indicadores contratado pelo MIDR	Basear-se no painel de indicadores em futuros relatórios de monitoramento da PNDR.	Os novos relatórios devem estar em consonância com o Painel de Indicadores. Alinhamento com instrumentos internos de monitoramento.
Relacionar os dados dos fundos por eixo de intervenção	Solicitar que os financiadores dos fundos incluíssem nas planilhas de informações sobre os recursos dos fundos constitucionais a classificação de qual eixo de intervenção da PNDR aquela ação se enquadra. Além de incluir possíveis resultados esperados.	Melhora na qualidade da informação para os relatórios de monitoramento e avaliação.
Os FCS não são desenhados para atender os municípios menos desenvolvidos		Qual instrumento da PNDR pode ser utilizado para dinamizar os municípios de baixa renda e baixo dinamismo?
O Agronegócio é concentrado no N e NE e mais disperso no CO		O agronegócio possui uma dinâmica própria e já consolidada. É preciso pensar estratégias para diversificar a economia dos municípios e entorno.
Restrição de dados estatísticos para utilizar no monitoramento da PNDR	Os próximos relatórios de monitoramento poderiam considerar a defasagem dos dados do Sistema de Contas Regionais do IBGE.	Possibilidade de uma análise mais detalhada das ações da PNDR por conta de maior disponibilidade estatística de informações.

Fonte: Elaboração própria.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D., et al. Geography, Institutions, and the Making of Comparative Development. **Journal of Political Economy**, 127(1), 129–182, 2019.
- ARAÚJO, T. B. Nordeste, Nordestes: que Nordeste? In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. (Eds.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995.
- ARAÚJO, T. B. DE. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, p. 7–36, abr. 1997.
- ARAÚJO, T. B. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, n. 2, p. 144–161, 1999.
- ARAÚJO, T. B. Northeast, Northests: what Northeast. **Latin American Perspectives**, v. 31, p. 16–41, 2004.
- AZZONI, C. R. Economic growth and regional income inequality in Brazil. **The Annals of Regional Science**, v. 35, p. 133–152, 2001.
- BAER, W.; GEIGER, P. P. Industrialização, urbanização e a persistência das desigualdades regionais no Brasil. In: BAER, W.; GEIGER, P. P.; HADDAD, P. R. (Eds.). **Dimensões do desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1978.
- BERCOVICI, G. **DESIGUALDADES REGIONAIS, ESTADO E ONSTITUIÇÃO**. São Paulo: [s.n.], 2003.
- BRANDÃO, C. Mudanças produtivas e econômicas e reconfiguração territorial no Brasil no início do século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.21,n.2, p.258, 2019.
- BRASIL. Lei no 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei no 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 6113, 3 maio 1979. Seção 1.
- BRASIL. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume III - Regiões de Referência**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/21.10.09-Min_do_Planejamento_Volume3.pdf>.
- BRASIL. Decreto no 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007.
- BRASIL. Decreto no 9.810, de 22 de fevereiro de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019.
- BRASIL. Decreto no 11.962, de 22 de março de 2024. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2024.
- CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 2. ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

- CAVALCANTE, L. R. M. T. Desigualdades regionais no Brasil: Uma análise do período 1985-1999. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 34, n. 3, p. 466–481, 2003.
- CARVALHO, L. **Valsa brasileira**. 1º ed. São Paulo: todavia, 2018.
- CERQUEIRA, D. R., et al. **Atlas da Violência 2019**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.
- CHANCEL, L., PIKETTY, T., SAEZ, E., ZUCMAN, G. et al. **World Inequality Report 2022**. World Inequality Lab wir2022.wid.world. 2023.
- CHETTY, R., et al. Where is the Land of Opportunity? The Geography of Intergenerational Mobility in the United States. **The Quarterly Journal of Economics**, 129(4), 1553–1623, 2014.
- COHN, A. **Crise regional e planejamento**. São Paulo: [s.n.], 1976.
- CRUZ, B. Dinâmica recente dos PIBs per capita regionais: quanto tempo para chegar em 75% do PIB per capita nacional? **Boletim Regional, Urbano e Ambiental IPEA/DIRUR**, v. 7, n. 3, p. 83, 2014.
- DASGUPTA, P. **Human well-being and the natural environment**. Oxford University Press, 2001.
- DENSLOW, D. As exportações e a origem do padrão de industrialização regional do Brasil. In: BAER, W.; GEIGER, P. P.; HADDAD, P. R. (Eds.). **Dimensões do desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1978.
- DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: Nem desconcentração nem contínua polarização. **Nova Economia**, v. 31, n. 1, p. 35–64, 1993.
- DINIZ, C. C. A busca de um projeto de nação: o papel do território e das políticas regional e urbana. **Revista Economia**, v. 7, n. 4, p. 1–18, 2006.
- DINIZ, C. C. **Dinâmica regional e ordenamento do território brasileiro: desafio e oportunidades**: 2013.(Texto para Discussão, 471): UFMG/CEDEPLAR, Belo Horizonte, 2013.
- FERREIRA, A. H. B.; DINIZ, C. C. Convergência entre as Rendas per Capita no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 4, p. 38–56, 1995.
- FURTADO, C. **Perspectiva da economia Brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: MEC/Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960.
- FURTADO, C. **Análise do modelo brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1972.
- GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades regionais e federalismo. In: SILVA, P. L.; BARROS & AFFONSO, R. B. A. (Eds.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDEP; UNESP, 1995.
- GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 35, p. 41–99, 1997a.
- GUIMARÃES NETO, L. Trajetória econômica de uma região periférica. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, p. 37–54, 1997b.
- GURIEV, S., PAPAIOANNOU, E. The political economy of populism. **Journal of Economic Literature**, 60 (3): 753-832, 2022.

HADDAD, E. A. **Regional inequality and structural changes: lessons from the brazilian experience.** Aldershot: Ashgate, 1999.

HADDAD, P. R.; ANDRADE, T. A. Política fiscal e desequilíbrios regionais. **Estudos Econômicos**, v. 4, n. 1, p. 9–54, 1974.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Regiões de influência das cidades: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3PICBA8>>. Acesso em: 09 mar. 2024.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=38698&t=resultados>. Acesso em: 09 mar. 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Municípios da faixa de fronteira e cidades gêmeas. Disponível em: https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/municipios_da_faixa_de_fronteira/2022/Municipios_da_Faixa_de_Fronteira_2022.pdf. Acesso em: 09 mar. 2024.

HARSANYI, J. C. Can the maximin principle serve as a basis for morality? A critique of John Rawls's theory. **The American Political Science Review**, 69(2), 594–606, 1975.

KARAN, R. A. DE S. A questão regional brasileira no século XXI: um olhar sobre o dissenso. **Inclusão Social**, v. 6, n. 1, p. 33–51, 2013.

KRUEGER, A. **The rise and consequences of inequality in the United States**. Discurso do Presidente do Council of Economic Advisors da Presidencia dos EUA. In: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/krueger_cap_speech_final_remarks.pdf, 2012.

KUZNETS, S. Economic growth and income inequality. **The American Economic Review**, v. 45, n. 1, p. 1–28, 1955.

NASSER, B. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. **Revista do BNDES**, v. 7, n. 14, p. 145–178, 2000.

MOURA, R.; PÊGO, B.; FERREIRA, G. **A gestão urbana em arranjos transfronteiriços e os desafios de sua regulamentação**. Brasília: Ipea, nov. 2022. Texto para discussão, n. 2.809.

OLIVEIRA, F. DE. **Navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado**. São Paulo: [s.n.], 2003

OLIVEIRA, J. Propostas de Reforma Tributária e seus impactos: Uma avaliação comparativa. Carta de Conjuntura no. 60, 3o. Trimestre, 2023.

PÊGO, B. et al. (Org.). Fronteiras do Brasil: referências para a formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea; MDR, 2021. v. 6.

PÊGO, B. et al. (Org.). Fronteiras do Brasil: o litoral em sua dimensão fronteiriça. Vol. 8. (Bolívar Pêgo – Coord., Líria Nagamine, Caroline Krüger, Rosa Moura). Brasília. Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. 574 p.

PÊGO, B. et al. (Org.). Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Sul (Bolívar Pêgo – Coord., Rosa Moura, Maria Nunes, Caroline Krüger, Paula Moreira; Gustavo Ferreira). Rio de Janeiro: Ipea, MDR, 2020, volume 5, 352p.

PÊGO, B. et al. (Org.). Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Central (Bolívar Pêgo – Coord., Caroline Krüger, Rosa Moura, Maria Nunes, Paula Moreira). Rio de Janeiro : Ipea, MDR, 2019, volume 4, 344p.

PÊGO, B. et al. (Org.). Fronteiras do Brasil: uma avaliação do Arco Norte. (Pêgo, B.; Moura, R.; Nunes, M.; Kruger, C.; Moreira, P.; Oliveira, S. - Org.) Rio de Janeiro : Ipea : MI, 2017, volume 3, 296p.

PÊGO, B. et al. (Org.). Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública. (Pêgo, B.; Moura, R.; Nunes, M.; Kruger, C.; Moreira, P.; Oliveira, S. - Org.) Brasília: Ipea / MI, 2017, 276p.

PÊGO, B., MOURA, R. (Orgs.) Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública. Rio de Janeiro: Ipea: MI, 2018, volume 1, 453 p.

PRADO, E. F. S. **Estrutura tecnológica e desenvolvimento regional**. São Paulo: IPE/USP, 1981.

PRAGER, J., THISSE, J. **Économie Géographique du Développement**. Collection Repères, 2010.

PUTNAM, R. D. **Making democracy work**: Civic traditions in modern Italy. Princeton University Press, 1993.

PUGA, D. The Magnitude and causes of agglomeration economies. **Journal of Regional Science**, vol. 50, 2010.

REDWOOD III, J. Evolução recente das disparidades de renda regional no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 7, n. 3, p. 485–550, 1977.

RIFFO, LUIS, P. 50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarollo territorial. In: **Desarrollo Territorial N°15**. Santiago de Chile: [s.n.]. p. 59.

RIBEIRO, L.C.S. Investimentos estruturantes e desigualdades regionais na região Nordeste. 2015. 204 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Econômicas, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

RIBEIRO, L. C. S., LAUDENOR, M. C. D. M. A., GAMA, L. C. D., FERREIRA NETO, A. B. Regional and sectorial impacts of the COVID-19 pandemic in Sergipe, Brazil. **Growth and Change**, v. 54, n. 3, p. 674–693, 2023.

RIBEIRO, L. C., LOBO, A. S., SILVA, L. D., ANDRADE, N. F. S. Padrões de crescimento econômico dos municípios do MATOPIBA. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 58(3): e212613, 2020.

RIBEIRO, L. C. S., LOPES, T. H. C. R., MONTENEGRO, R. L. G., ANDRADE, J. R. L. Employment dynamics in the Brazilian tourism sector (2006–2015). **Tourism Economics**, v. 24, n. 4, p. 418–433, 2018.

ROCHA, S. O aumento da pobreza em 2015 e a crescente desigualdade etária e regional entre os pobres no Brasil. **Nova Economia**, v. 29, n. 1, p. 249-275, 2019.

RODRÍGUEZ-POSE, A. The revenge of the places that don't matter (and what to do about it), **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, 11(1), 2018.

SACHS, J. D. **The end of poverty**: economic possibilities for our time. Penguin Books, 2005.

SANDEL, M. J. **The tyranny of merit**: What's become of the common good? Penguin UK, 2020.

SEN, A. Well-being, agency and freedom: the dewey lectures 1984. **The Journal of Philosophy**, 82(4), 169–221, 1985.

SHANKAR, R.; SHAH, A. **Bridging the economic divide within nations: a scorecard on the performance of regional development policies in reducing regional income disparities**, 2001. Disponível em:
<http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2717>

SILVEIRA NETO, R. D. M., AZZONI, C. R. Non-spatial government policies and regional income inequality in Brazil. **Regional Studies**, v. 45, n. 4, p. 453–461, 2011.

SILVEIRA NETO, R. M., AZZONI, C. R. Social policy as regional policy: Market and nonmarket factors determining regional inequality. **Journal of Regional Science**, v. 52, n. 3, p. 433–450, 2012.

SOJA, E. W. (2013). **Seeking Spatial Justice** (Vol. 16). U of Minnesota Press.

SOUZA, N. J. Desenvolvimento polarizado e desequilíbrios regionais no Brasil. **Análise Econômica**, v. 11, n. 9, p. 29–59, 1993.

WILLIAMSON, J. Regional inequality and the process of national development: A description of the patterns. **Economic Development and Cultural Change**, v. 13, n. 4, p. 1–84, 1965.

WORLD BANK. **Inequality and economic development**: a review of recent research. World Bank Policy Research Working Paper 3815, 2006.

Apêndice 1: A Faixa de Fronteira Terrestre (FFT) no Brasil: uma primeira caracterização

A Faixa de Fronteira Terrestre (FFT) no Brasil desempenha um papel fundamental na integração regional, na segurança nacional e no desenvolvimento socioeconômico das regiões limítrofes. Composta por 11 unidades federativas e compartilhando fronteiras com 10 países vizinhos, a FFT, com uma extensão da linha de fronteira por 16,9 mil km, representa uma área estratégica para as relações diplomáticas e comerciais do país. A PNDR considera essa região como um dos recortes que devem ser foco de ação do governo federal. O IPEA vem realizando esforços para analisar essa região e esse recorte específico. Nesse box, apresentam-se de forma sucinta alguns resultados obtidos por essa pesquisa.

Considera-se a FFT como disposta na Lei no 6.634/1979, regulamentada pelo Decreto no 85.064/1980 (Brasil, 1979), composta por 588 municípios situados a até 150 km da linha de fronteira, além das Lagoas Mirim e dos Patos, ambas no Rio Grande do Sul. Considerando apenas as partes interiores aos 150 km da FFT, a área total é de 1.421.344,688 Km² (16,7% da área do país), resultante do total da somatória das áreas totais dentro da faixa de fronteira legalmente definida, a FFT abrange uma diversidade de ambientes geográficos, desde as florestas tropicais da Amazônia até as vastas planícies do sul do Brasil. Essa diversidade não apenas enriquece o patrimônio natural do país, mas também proporciona oportunidades econômicas em diversos setores, como agricultura, pecuária, mineração e turismo.

Um aspecto decisivo da FFT é a presença de 588 municípios, dos quais 120 estão localizados na linha de fronteira e desses, 55 se inserem em arranjos transfronteiriços, ou seja, em ocupações urbanas em continuidade ou forte conexão, que transpõem a linha de fronteira, configurando uma cidade sobre o território de mais de um país. Esses municípios desempenham um papel-chave na promoção da integração transfronteiriça, facilitando o intercâmbio cultural, comercial e social entre as comunidades fronteiriças. Além disso, as tríplices fronteiras, totalizando cinco em todo o território brasileiro, destacam-se como pontos de convergência e interação entre diferentes nações.

Os dados já disponibilizados pelo Censo Demográfico de 2022 retratam a grande heterogeneidade interna da FFT, apontando dinâmicas de crescimento populacional com forte positividade entre municípios, particularmente no Norte, e áreas com perdas

populacionais no Sul. Sua população compõe-se de grande diversidade no que se refere a cor e raça, com forte presença indígena. Informações sobre o perfil etário e a razão de sexos da população dos municípios também mostram comportamentos díspares, e lidas junto às condições de saneamento dos domicílios, salientam uma grande desigualdade interna. A Tabela 8 apresenta detalhamento dessa região complexa e abrangente do território brasileiro.

Tabela 9: Caracterização do território de Faixa de Fronteira

INFORMAÇÃO	FAIXA DE FRONTEIRA TERRESTRE (FFT)	ARCO NORTE	ARCO CENTRAL	ARCO SUL	FONTE
Aspectos físico-territoriais					
Unidades da federação Ufs	11 Ufs	Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Roraima	Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia	Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina	IBGE
Países vizinhos	10	Colômbia, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname, Venezuela	Bolívia, Paraguai, Peru	Argentina, Paraguai, Uruguai	IBGE
Tríplices fronteiras	5	Bolívia/Peru, Peru/Colômbia, Colômbia/Venezuela	-	Paraguai/Argentina, Argentina/Uruguai	IBGE
Total de municípios	588	69	101	418	IBGE
Municípios linha de fronteira	120	39	25	56	IBGE
Área Total	2.265.118,17	1.472.445,52	535.654,83	257.017,82	IBGE
% área integrada à FFT	62,8	56,0	70,8	84,4	IBGE
Centralidades					
Arranjos transfronteiriços reconhecidos	46	8	14	24	Moura, Pêgo e Ferreira (2022)
Arranjos transfronteiriços observados	9	6	1	2	Moura, Pêgo e Ferreira (2022)
Capitais regionais	8	2	2	4	IBGE - REGIC
Centros subregionais	49	3	12	34	IBGE - REGIC
Centros de zona	53	1	10	42	IBGE - REGIC
Distribuição e crescimento da população					
População total 2022	11.692.332	2.313.223	2.687.794	6.691.315	IBGE
Distribuição % da população na FFT 2022	100	23,0	19,8	57,2	IBGE
Densidade demográfica 2022	5,2	1,6	5,0	26,0	IBGE
Incremento populacional 2010-2022	931.028	377.340	176.895	376.793	IBGE
Taxa geométrica de crescimento anual (tgca) da população 2010-2022	0,69	1,50	0,57	0,48	IBGE

% municípios com tgca superior à da FFT (0,69% a.a.)	29,4	76,8	26,7	22,2	IBGE
% municípios com tgca menor que 0	46,1	8,7	48,5	51,7	IBGE
Características populacionais					
Indice de envelhecimento 2022	48,59	19,23	37,41	70,09	IBGE
Razão de sexos	98,02	102,34	99,37	96,04	IBGE
Idade mediana	36,3	23,9	33,2	39,1	IBGE
% população autodeclarada branca	51,8	17,7	34,6	70,5	IBGE
% população autodeclarada preta	5,8	7,4	7,5	4,6	IBGE
% população autodeclarada parda	38,2	60,8	53,7	24,1	IBGE
% população autodeclarada amarela	0,2	0,1	0,4	0,2	IBGE
% população autodeclarada indígena	4,0	13,9	3,9	0,6	IBGE
Populações específicas					
Total de pessoas indígenas 2022	542.541	168.418	252.714	121.409	IBGE
% pessoas indígenas vivendo em terras indígenas 2022	59,3	56,1	57,1	68,1	IBGE
População residente quilombola 2022	40.121	18.787	12.458	8.876	IBGE
% população quilombola em territórios quilombolas 2022	28,6	52,7	11,1	2,1	IBGE
Domicílios					
Número de domicílios particulares permanentes (dpp) 2022	4.941.598	782.727	1.172.723	2.986.148	IBGE
% de domicílios vagos no total dos dpp 2022	10,9	10,7	13,3	9,9	IBGE
Média de moradores por dpp ocupados 2022	2,84	3,58	2,88	2,63	IBGE
% dpp ocupados com no mínimo 1 morador indígena 2022	3,3	13,0	4,1	0,6	IBGE
% dpp ocupados que possuem e utilizam a ligação à rede geral de distribuição de água	76,4	57,4	67,5	84,4	IBGE
% dpp ocupados com água canalizada, mesmo se fora da rede	95,4	80,1	95,4	99,3	IBGE

* dpp ocupados ligados à rede geral de esgotamento sanitário, rede pluvial ou fossa ligada à rede	39,1	29,8	27,1	45,8	IBGE
% dpp ocupados % sem banheiro nem sanitário	0,6	3,6	0,2	0,1	IBGE
% dpp ocupados com destino do lixo coletado	85,9	73,4	83,0	90,2	IBGE

FONTES: IBGE - Censo Demográfico 2022; IBGE - REGIC 2018

A região de fronteira no Brasil é um espaço marcado por concepções e contradições, onde as fronteiras são tantos pontos de passagem e integração quanto locais de relações efêmeras e perigosas. Nessa área, a presença da imigração informal muitas vezes desencadeia preconceitos e xenofobia, mas também abre espaço para o acolhimento da alteridade e reciprocidade, além da proteção à dignidade humana. É um território onde coexistem práticas ilícitas que inibem investimentos privados e negócios lícitos e ilícitos, enquanto as pessoas reproduzem suas estratégias de sobrevivência, nem sempre associadas à prática de crimes. Apesar dos desafios, a região também abriga riquezas culturais, ambientais e econômicas, que se expressam na identidade dos fronteiriços. A assimetria econômica e a variação cambial entre países podem estimular ou retrair o consumo e o turismo de compras, enquanto as grandes distâncias das centralidades urbanas contribuem para o isolamento e a baixa representatividade política. No entanto, a atratividade internacional das centralidades urbanas e arranjos transfronteiriços impulsiona a oferta de bens e serviços, criando oportunidades de desenvolvimento e integração na região de fronteira.

São muitos os desafios a serem enfrentados pela região de fronteira em relação às políticas públicas, destacando-se a precariedade na oferta de serviços e equipamentos públicos, o baixo grau de desenvolvimento, a vulnerabilidade social, a instabilidade e a insegurança. Além disso, os efeitos da degradação ambiental e os conflitos socioambientais, decorrentes principalmente da agropecuária, mineração e garimpo ilegal, demandam ações urgentes de proteção e preservação dos biomas e recursos naturais. Há uma intermitência nas políticas públicas, refletida na falta de diálogo entre as instâncias federativas e na percepção de ausência do Estado na região. Nesse sentido, é fundamental a redefinição das políticas públicas e estratégias de desenvolvimento, adequando-as às especificidades da realidade regional e promovendo a construção conjunta de instrumentos para a integração dos arranjos transfronteiriços. A gestão compartilhada de funções públicas de interesse comum, particularmente nos arranjos transfronteiriços, em consonância com os planos diretores das cidades, se mostra essencial, assim como a prioridade para a gestão do transporte urbano, uso do solo, saneamento básico e ambiental. Estratégias de gestão da educação, assistência social, saúde, oferta de moradia e regularização fundiária também devem ser implementadas para atender às necessidades da população fronteiriça. A atenção à saúde e campanhas de vacinação nas cidades de ambos os lados da fronteira são cruciais para garantir o bem-estar da população. Investimentos em infraestrutura de transporte, legislação compatível com o transporte público urbano e internacional, além da igualdade nos investimentos em educação, são necessários para promover o desenvolvimento socioeconômico da região. É crucial também a atenção às comunidades indígenas, com políticas voltadas para a saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e combate à violência, além de uma ênfase na gestão de interações e na criação de espaços de diálogo e concertação entre as diferentes componentes das políticas territoriais.

A ampliação e otimização da infraestrutura existente, integração em energia e telecomunicações, bem como a implementação de projetos estratégicos articulados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), são medidas urgentes para impulsionar o desenvolvimento regional. Eixos comuns de interesse regional, como as ligações bioceânicas e a integração rodoviária, ferroviária, aeroviária e hidroviária, devem ser priorizados para fortalecer a integração e o desenvolvimento socioeconômico da região de fronteira. A combinação de políticas econômicas e de integração física com políticas

de desenvolvimento social e institucional é essencial para enfrentar os desafios e promover o desenvolvimento sustentável da região de fronteira no Brasil.

A segurança pública e o policiamento das fronteiras na região enfrentam diversos desafios decorrentes dos elevados índices de violência e criminalidade, resultando em uma sensação generalizada de insegurança. Esse cenário é agravado pela violência exacerbada sobre os povos indígenas e as constantes ameaças aos territórios indígenas, além da presença e ações do crime organizado. O contrabando de produtos ilícitos, que incluem artigos lesivos à saúde e crimes tributários, é uma prática comum, assim como os litígios na regularização fundiária. A burocracia na estrutura da imigração e das aduanas, aliada à incompatibilidade das legislações e normas de procedimento entre os países, também dificulta a eficácia das ações de segurança nas fronteiras. Para enfrentar esses desafios, é essencial adotar serviços aduaneiros integrados, estruturas de reciprocidade aduaneira e de imigração, além da unificação de protocolos de fiscalização e segurança. É necessário também promover uma maior segurança nas fronteiras, visando inibir o tráfico de drogas, armas, produtos e pessoas. Para isso, é fundamental o intercâmbio de informações entre os órgãos de fronteira e adidâncias, além da ampliação do efetivo e do policiamento extensivo, bem como a implantação de sistemas de videomonitoramento e sistemas de inteligência policial. Essas medidas são essenciais para garantir a segurança e o controle adequado das fronteiras, promovendo um ambiente mais seguro e estável para as comunidades fronteiriças.

Em resumo, a Faixa de Fronteira Terrestre é uma área de grande importância estratégica para o Brasil, representando uma oportunidade de fortalecer as relações internacionais, promover o desenvolvimento socioeconômico e preservar o patrimônio natural do país. O investimento contínuo nessas regiões é essencial para garantir um futuro próspero e seguro para as comunidades fronteiriças e para o Brasil como um todo. Há um esforço grande do governo de se pensar a integração sul-americana por meio de corredores bioceânicos, estes projetos abrem a possibilidade de se pensar o desenvolvimento regional e a alavancar o crescimento de regiões sensíveis do país. A pesquisa coordenada pelo IPEA sobre a faixa de fronteira representa um valioso acervo de conhecimento acumulado, disponível gratuitamente para consulta. Composta por uma série de 8 volumes, essa pesquisa aborda os mais diversos aspectos do desenvolvimento da região fronteiriça, oferecendo insights essenciais para a formulação de políticas públicas e estratégias de desenvolvimento.

Apêndice 2: Proposta de relatório anual de monitoramento dos PRDs (etapa parcial para monitoramento da PNDR II)

Objetivo: realizar monitoramento das ações dos Planos de Desenvolvimento Regional da Amazônia Legal, Nordeste e Centro-Oeste tendo como referência a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e o PPA 2024-2027.

O relatório de monitoramento considera o esforço das superintendências de desenvolvimento regional, do MIDR, MPO e Ministérios Setoriais que em conjunto realizaram ações para articulação e coordenação das políticas públicas em um processo de regionalização cujo objetivo prioritário é promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades regionais.

As superintendências utilizaram como instrumento a metodologia do marco lógico, proposta pelo Guia de Avaliação de Políticas Públicas elaborado pelo IPEA. Neste a estrutura agrupa o marco lógico organizado para a PNDR II e para os PRDA, PRDNE e PRDCO. É importante esclarecer que embora a proposta apresentada seja para relatórios anuais de monitoramento, alguns indicadores estratégicos podem ser utilizados para as avaliações quadriennais.

Estrutura propositiva para monitoramento dos PRDs como parte do monitoramento da PNDR II

1) Conjuntura Econômica Nacional e seus impactos sobre as regiões (Amazônia Legal, Nordeste e Centro-Oeste)

1.1 Cenário Macroeconômico

- PIB
- Investimento Público
- Política Fiscal
- Política Monetária
- Inflação
- Mercado Externo

1.2 Cenário Político

- Articulação entre legislativo e Executivo (avanço de pautas, marcos regulatórios etc.)
- Articulação entre os entes federativos (articulação e coordenação das políticas etc.)

1.3 Cenário Ambiental

- Amazônia no cenário nacional e internacional
- Temas importantes e tendências nacionais e internacionais

2) Monitoramento dos Planos Regionais de Desenvolvimento

2.1 – Contexto político-institucional para execução dos PRD

2.2 – Monitoramento dos Eixos Estratégicos (exemplo: PRDA)

Os eixos estratégicos definidos pelo Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia 2024-2027 foram estruturados em sintonia com as estratégias de intervenção da PNDR II (Art. 7º da Lei nº 9810/2019), sendo que os incisos II e III foram agrupados no Eixo 2 – Pesquisa, Inovação e Educação; e acrescentou-se o Eixo 4 – Meio Ambiente. Os demais Eixos são correspondentes aos incisos da PNDR II e serão descritos a seguir e detalhados na próxima seção.

- I – Desenvolvimento Produtivo
- II – Pesquisa, Inovação e Educação
- III – Infraestrutura Econômica e Urbana
- IV – Meio Ambiente
- V - Fortalecimento da Gestão e Governança Pública
- VI – Desenvolvimento social e Acesso a Serviços Públicos Essenciais

O resultado do conjunto dos eixos é um direcionamento para o desenvolvimento, definido como a “Aposta Estratégica” para a região Amazônica: “Integração e diversificação produtiva da biodiversidade com agregação de valor. Cada eixo estratégico é composto por um conjunto de programas e ações estratégicas, em que cada ação corresponde ao MIDR ou a um Ministério Setorial. Desta forma, a proposição de monitoramento das ações estratégicas dos PRDs será organizada em indicadores diretos,

cuja responsabilidade é exclusiva das Superintendências Regionais e MIDR e indicadores indiretos, cuja responsabilidade é compartilhada entre MIDR e Ministérios Setoriais. A estrutura proposta tem como fundamento o modelo lógico com a apresentação de seis quadros, um por eixo estratégico do PRD com detalhamento dos programas e das ações estratégicas.

Observações Gerais

O quadro de monitoramento agrupa e facilita a visualização das informações que constam no item Quadro Resumo dos PRDs. Para aprimorar o sistema de monitoramento é importante criar um instrumento para inserir e compartilhar as informações entre os ministérios (setoriais) e os entes federativos (carteiras de projetos). O resultado seria um conjunto de informações e dados sobre os avanços na Governança. Além do quadro de monitoramento das ações estratégicas, os planos apresentam uma tabela de indicadores-chaves que estão vinculados aos eixos estratégicos e que consideramos no quadro como macros indicadores. Nesta proposta não estão contempladas as proposições de Amaral (2024) tendo em vista que a mesma é apenas preliminar e necessita de validação, entretanto é importante que os indicadores de cada instrumento de planejamento estejam articulado aos indicadores da PNDR.

2.2.1 – Desenvolvimento Produtivo

Programa	Ação Estratégica	Macro indicador	Indicador da ação	Execução		Ministério Responsável	Instrumento	Prev. Orçamentária anual (2024)	Execução Financeira anual (2024)
				DIR	IND				
1 – Bioeconomia para o Desenvolvimento Sustentável									
	Fomentar o desenvolvimento de cadeias produtivas baseadas em produtos da biodiversidade amazônica (RIN)	Pessoas ocupadas em atividades ligadas à bioeconomia	Nº de rotas?	x		MIDR	FNO FDA		
	Fomentar o desenvolvimento de cadeias produtivas da economia verde			x	MCTI	FINEP			
	Fomentar o desenvolvimento de cadeias produtivas de alimentos saudáveis			x	MDA	OGU			
2 – Agropecuária Inclusiva e Sustentável									
	Promover a agropecuária sustentável na Amazônia	Contratações no FNO-ABC	Nº de contratos?		x	MAPA	FNO - ABC		
	Incentivar Agricultura de Baixo carbono		Nº de contratos?		x	MAPA	FNO- ABC		
	Promover o desenvolvimento agrário e agricultura familiar	? Contratações pronaf?	Nº de contratos		x	MDA	PRONAF'S		
(...)									

Fonte: Elaboração própria a partir dos PRDs

APÊNDICE 3: A COMPLEXIDADE DO PROCESSO DE MONITORAMENTO DA PNDR

Relatório da Oficina: A Complexidade do Monitoramento da PNDR

Data: 19 de setembro de 2024

Local: Google Meet

1. Introdução

A oficina discutiu a implementação e os desafios relacionados ao monitoramento e avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com foco no Relatório de 2023 e nos processos em curso para definição de indicadores. A estrutura da oficina foi dividida em cinco partes: ciclo da política pública, definição de indicadores, desafios enfrentados, prática de monitoramento e atividades de reflexão.

2. Estrutura da Oficina

1. **Ciclo da Política Pública:** A discussão abordou as etapas que compõem o ciclo de formulação de políticas, destacando a necessidade de clareza na definição dos problemas, objetivos e impactos esperados. Foi ressaltada a importância de uma análise contínua dos resultados intermediários e finais para ajustar as políticas conforme necessário.
2. **Estruturação do Modelo Lógico:** Debatido como uma ferramenta essencial para orientar a implementação da PNDR, o modelo lógico enfatiza a estruturação clara de recursos, ações, produtos e resultados, que precisam estar alinhados aos objetivos do programa para garantir sua efetividade.
3. **Definição de Indicadores:** Foram analisados os esforços para convergência e definição de indicadores, incluindo a articulação entre ministérios e painéis como o CEDEPLAR, PRDs e PPA. A oficina identificou desafios na compatibilidade dos indicadores e na criação de uma base comum para comparação, dada a diversidade de fontes de dados e metodologias.
4. **Prática do Monitoramento e Avaliação:** Reflexões sobre as limitações enfrentadas no Relatório de 2023, como a escassez de informações estatísticas e a complexidade na coleta e análise de dados. A reunião também abordou a análise da conjuntura econômica e a distribuição espacial do crédito público, mostrando a necessidade de maior disponibilidade de informações.
5. **Atividade de Reflexão:** Exercício para identificar formas de aprimorar a articulação entre as superintendências e ministérios, a fim de garantir que os indicadores sejam usados de forma eficiente e que os dados coletados sejam confiáveis e comparáveis.

3. Principais Reflexões

- **Convergência de Indicadores:** Foi destacada a necessidade de desenvolver indicadores comuns entre as superintendências, respeitando as especificidades regionais, para criar uma base comparativa que garanta a coerência dos dados e facilite a análise de resultados. Apesar da abundância de dados, a incompatibilidade entre diferentes painéis limita a efetividade do monitoramento. Há também a necessidade de garantia que os indicadores estejam alinhados as ações planejadas.

É importante que o indicador de impacto seja o que liga os planos a PNDR, pois qualquer outra tentativa de alinhamento dos indicadores parciais pode eliminar as especificidades regionais, o que não pode ocorrer. O dilema é sobretudo entender os dois lados, a autonomia das superintendências com as especificidades do plano, mas também garantir indicadores de referência que sejam iguais e por eixo (que vincula a PNDR e os PRDs).

Embora os PRDs não tenham incorporado o painel proposto pelo CEDEPLAR, será possível aproveitar a revisão do PPA e PRDs para incorporá-los e com isso garantir o alinhamento entre PRDS e PNDR.

- **Qualificação conceitual do que estamos chamando de instrumentos, indicadores, etc:** No planejamento há estratégias que utilizam vários instrumentos, que podem ser políticas de infraestrutura, capacitação, dentre outras. Cada eixo usa pelo menos um instrumento de política e nem sempre os instrumentos estão no âmbito do MIDR, portanto, é preciso que ocorra uma qualificação conceitual. É importante um processo de capacitação e formação conceitual

OBS: A PNDR define e determina seus instrumentos de planejamento e financiamento, além disso tem um capítulo específico de estratégias, portanto, é importante usar o máximo do que está na política para não gerar confusão.

- **Definição de Modelos Lógicos Específicos para determinados instrumentos e programas setoriais:** Instrumentos e programa com complexidade suficiente para sugerir a elaboração de modelos lógicos específicos podem contribuir para aperfeiçoamento do monitoramento e avaliação. Dessa forma é importante definir quais instrumentos e programa terão seus modelos elaborados, inclusive aqueles que são menos abordados em avaliações.
- **Capacitação Técnica:** A oficina identificou a falta de capacitação técnica das superintendências como um entrave para a implementação adequada dos sistemas de

monitoramento. Sugere-se um esforço de capacitação e suporte contínuo para preparar as equipes para os desafios do ciclo de monitoramento de 2024 e além.

- **Diferenciação Regional:** Foi enfatizada a importância de criar indicadores específicos para cada região, considerando as particularidades socioeconômicas e geográficas, para garantir que o monitoramento reflita as realidades locais e seja eficaz.
- **Governança e Articulação Institucional:** A necessidade de fortalecer a governança e melhorar a articulação entre as instâncias do MIDR, superintendências e ministérios foi um ponto central. Propôs-se a criação de um grupo de trabalho para alinhar metodologias e processos, visando uma coleta de dados de forma mais eficiente e estruturada.

4. Reflexões sobre como podemos avançar no monitoramento e avaliação

- Como articular em relação aos ministérios, superintendências, estados e municípios de forma factível? Como podemos avançar em 2024 e aprimorar para os demais anos e ciclos das políticas públicas. Ademais, como tratamos:

1. Multidimensionalidade das Políticas: Políticas públicas geralmente abrangem diversas áreas (educação, saúde, economia) e afetam diferentes grupos populacionais. Monitorá-las exige coleta de dados em várias esferas e setores.
2. Diversidade de Indicadores: A definição de indicadores relevantes é crucial, mas pode ser desafiadora. Alguns efeitos de políticas são facilmente mensuráveis (como taxas de desemprego), mas outros, como impacto social, são mais subjetivos e difíceis de avaliar.
3. Coordenação Interinstitucional: Muitas políticas envolvem múltiplos níveis de governo e diferentes órgãos públicos. A falta de coordenação pode gerar sobreposição de esforços, lacunas no monitoramento ou dificuldade em compartilhar dados de maneira eficaz.
4. Aspectos Temporais: Resultados de políticas públicas nem sempre são imediatos, o que demanda um monitoramento a longo prazo. Avaliar os efeitos de curto e longo prazo exige técnicas e abordagens diferentes.
5. Recursos e Capacitação: A falta de recursos, sejam financeiros ou humanos, limita a capacidade de monitoramento. Além disso, as equipes precisam ser capacitadas tanto tecnicamente (para análise de dados, por exemplo) quanto em termos de entendimento do contexto político e social.

6. Ambiente Político e Pressões Externas: O processo de monitoramento pode ser influenciado por pressões políticas e interesses de grupos específicos. A transparência e a independência das avaliações são, portanto, cruciais, mas difíceis de garantir em alguns contextos.

7. Utilização dos Resultados: Muitas vezes, mesmo quando o monitoramento é bem conduzido, os resultados podem não ser utilizados para ajustes ou melhoria das políticas devido a questões políticas, inércia administrativa ou falta de mecanismos claros para incorporar feedback no ciclo de políticas.

No relatório de monitoramento é descrita a governança da PNDR (NIR e Comitê Executivo mais ativo) que ainda estava em implementação, mas para o relatório de 2024 é preciso incorporar um componente de Governança olhando para as instâncias deliberativas da PNDR. Análise do papel do Comitê Executivo e dos Conselhos Deliberativos das Superintendências. Muitas definições são realizadas pelo CONDEL. É importante incorporar uma seção com as instâncias e destacando a inoperância da Câmara de Integração das Políticas, instância máxima da governança.

É importante esclarecer que há três planos a mesa e cabe ao MIDR incorporar o monitoramento, que deve ser feito pelas superintendências, entretanto não há nada que garanta que elas o realizem a contento e dentro do prazo estabelecido. Dessa forma é preciso estabelecer uma alternativa, e esta passa pela vinculação dos PRDs ao PPA, tendo em vista que as superintendências deverão prestar informações sobre os indicadores ao sistema do MOP (SIOP), dessa forma é possível extrair informações para compor o relatório de 2024. Em certa medida essa é a principal mudança para o relatório de monitoramento de 2024.

Em relação a pactuação com os Estados e Municípios, o indicador mais apropriado é a própria pactuação, que para 2024 terá como resultado a regulamentação do pacto de metas e a partir da pactuação e vinculação aos PPA's estabelecer estratégia de monitoramento nestas escalas. Esse processo todo passa necessariamente pelo Condel.

A compatibilização metodológica de monitoramento e avaliação é importante para definir a estrutura do relatório de monitoramento de 2024 junto ao IPEA, MIDR e NIR. Atualmente dois consultores estão olhando o trabalho do CEDEPLAR e operacionalizando isso para o relatório de 2024. Então teremos uma plataforma de visualização dos indicadores que serão utilizados para o relatório. O processo de cálculo será feito internamente (MIDR) e não mais pelo CEDEPLAR. Tudo será responsabilidade do Sistema de Informações do Desenvolvimento Regional. A questão da escala é ponto importante, para avaliação dos PRDs devem ser avaliados indicadores em nível macrorregional ou estadual, por outro lado os programas setoriais não estão incorporados ao processo de monitoramento e o NIR pode ser o espaço de articulação setorial.

Por fim, é necessário incluir a Plataforma Infere que espacializou 85% do investimento público tentando identificar o que está relacionado a PNDR e trazer esse resultado para o relatório de monitoramento, ainda que seja por Unidade da Federação. Além disso precisamos incluir resultados de impacto a partir do Censo 2022 para construir marcos, seja para olhar a PNDR II ou para estabelecer um t0 para a PNDR III, isso se soma ao fato deste ser um ano de revisão do PPA. É possível ainda fazer uma análise de robustez do painel de indicadores a partir dos dados do censo 2022. Onde estamos acertando e onde ainda não estamos.

A tipologia da PNDR será ajustada conforme o Censo, o que estará em andamento e deve ser incorporada no relatório, ainda que não finalizada.

4. Encaminhamentos

1. **Alinhamento de Indicadores:** Aprovar os indicadores comuns no Comitê executivo até dezembro, garantindo compatibilidade entre os PRDs, PPA e outros planos regionais, e facilitando a elaboração do Relatório de 2024.
2. **Capacitação das Superintendências:** Implementar um plano de capacitação técnica para as equipes das superintendências, garantindo que tenham o conhecimento e as ferramentas necessários para monitorar e calcular indicadores de forma autônoma e precisa.
3. **Integração dos PRDs com o PPA e Painel de Indicadores:** Planejar a integração dos indicadores dos PRDs com o PPA para unificar as metodologias e garantir a compatibilidade entre os dados coletados, fortalecendo a base comparativa e facilitando o monitoramento contínuo.
4. **Desenvolvimento de Plataforma Digital:** Criar uma plataforma digital que consolide e facilite a visualização dos indicadores em tempo real, permitindo uma análise mais precisa e facilitando o acompanhamento dos resultados e a identificação de áreas de melhoria.
5. **Fortalecimento da Governança:** Acompanhar de perto as instâncias deliberativas, como o Comitê Executivo e os conselhos das superintendências, para garantir que as decisões sejam compatíveis com os objetivos da PNDR e os prazos estipulados.

5. Conclusão

A oficina evidenciou a complexidade e os desafios da implementação de um sistema de monitoramento eficaz para a PNDR. Foram discutidos pontos críticos, como a necessidade de capacitação técnica, a compatibilidade e clareza dos indicadores e o fortalecimento da governança e da articulação interinstitucional. Os próximos passos incluem a execução de um plano de ação

conjunto que garanta a qualidade, eficiência e adaptabilidade do monitoramento, refletindo as realidades regionais e as necessidades da política pública. O NIR e o Comitê Executivo terão papel importante na definição de como será estruturado o relatório de monitoramento para 2024 e a proposição é avançar em alguns pontos com uso do painel de indicadores proposto pelo CEDEPLAR que está em processo implementação pelo MIDR, aproveitar o Censo como marco importante tanto para análise de impacto da PNDR II, como para criação de um t zero para a PNDR III. Além disso, a articulação entre os PRDs e o PPA, permitirá que seja realizado o monitoramento a partir dos indicadores comuns definidos nos PRDS.