MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

NÚCLEO DE INTELIGÊNCIA REGIONAL

apresenta

relatório de

Monitoramento da PNDR e seus Instrumentos

2025

MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL



relatório de

Monitoramento da PNDR e seus Instrumentos

2025

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

MINISTRO DE ESTADO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Antônio Waldez Góes da Silva

SECRETÁRIO EXECUTIVO
Valder Ribeiro de Moura

SECRETÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL
Edgar Batista de Azevedo Caetano

DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E ORDENAMENTO TERRITORIAL
Vicente Correia Lima Neto

COORDENAÇÃO-GERAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO
Flávio de Oliveira Gonçalves

COORDENAÇÃO-GERAL DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO
Rafael Lopes Sena

COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISES TERRITORIAIS
Carlos Henrique Rosa

EQUIPE TÉCNICA
EQUIPE TÉCNICA
Artur Monteiro Leitão Júnior
Lucas Scherametta Santos
Rafaela Mendes Medeiros
Thyago Anthony Soares Lima

SUMÁRIO EXECUTIVO

1.	**INTRODUÇÃO**	**04**
2.	**CONTEXTO MACRORREGIONAL**	**5**
3.	**DIRETRIZES E ESTRUTURA ATUAL DA PNDR**	**8**
4.	**INSUMOS DA PNDR: INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO**	**11**
5.	**EVOLUÇÃO DE INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO ASSOCIADOS AOS OBJETIVOS E EIXOS DA PNDR**	**18**
6.	**CONSIDERAÇÕES FINAIS: O MONITORAMENTO COMO ALAVANCA DE RESPOSTA INSTITUCIONAL E APRENDIZAGEM**	**22**

1. INTRODUÇÃO

O Relatório de Monitoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e seus Instrumentos, referente a 2025, apresenta uma leitura integrada das condições de desenvolvimento regional do país, da atuação institucional da política e da mobilização dos instrumentos de planejamento e financiamento associados à sua implementação. O relatório sistematiza as principais informações do exercício, identificar avanços, desafios e lacunas e oferecer subsídios ao processo decisório do Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CE-CIDR), das áreas técnicas do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), das superintendências regionais e dos demais atores envolvidos na política.

A PNDR, em sua configuração vigente estabelecida pelo Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024, tem como finalidade enfrentar as desigualdades econômicas e sociais entre e dentro das regiões brasileiras. Trata-se de um problema público persistente, expresso em diferenças de renda, produtividade, acesso a serviços, oportunidades de trabalho, infraestrutura e capacidade institucional. Por essa razão, o acompanhamento da política exige uma perspectiva territorial capaz de distinguir o desempenho agregado da economia nacional das condições específicas dos municípios e regiões prioritários, bem como de reconhecer que avanços sociais e educacionais nem sempre se traduzem, no mesmo ritmo, em convergência econômica.

O monitoramento adota como referência a teoria da mudança da PNDR, articulando o diagnóstico do problema público e a delimitação dos territórios prioritários à mobilização de insumos, à realização de atividades, à produção de entregas e à observação de resultados e impactos. Nessa lógica, os recursos orçamentários, os fundos constitucionais e de desenvolvimento, os benefícios fiscais e os instrumentos de planejamento são examinados não apenas quanto ao volume mobilizado, mas também quanto à distribuição territorial, à aderência às prioridades e à capacidade de contribuir para transformações produtivas e sociais. A distinção entre execução financeira, entrega física, resultado e impacto é fundamental: a presença de investimentos e a evolução favorável de indicadores não demonstram, por si só, efeitos causalmente atribuíveis à política.

O relatório combina quatro planos complementares de análise. O primeiro plano caracteriza a conjuntura macrorregional de 2025, contemplando crescimento econômico, inflação, mercado de trabalho, política fiscal, setor externo, crédito, renda, educação e desigualdade. O segundo examina as diretrizes e a estrutura atual da PNDR, com atenção à nova tipologia referencial, às instâncias de governança, como o Comitê-Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, e ao Núcleo de Inteligência Regional (NIR). O terceiro plano acompanha os instrumentos de implementação e financiamento, abrangendo orçamento e entregas da Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial, programas setoriais, Fundos Constitucionais de Financiamento, Fundos de Desenvolvimento Regional, benefícios fiscais e articulação entre o Plano Plurianual (PPA) e os Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDs). O quarto reúne evidências sobre a evolução de indicadores associados aos objetivos e eixos estratégicos da política, permitindo examinar contrastes e tendências territoriais.

Essa abordagem procura conectar três perguntas centrais para a gestão: quais desigualdades e necessidades territoriais permanecem relevantes; onde e por meio de quais instrumentos a PNDR concentrou esforços no período; e em que medida os indicadores disponíveis permitem acompanhar mudanças compatíveis com seus objetivos. O relatório também explicita limites

de comparabilidade entre bases, diferenças de periodicidade e lacunas de regionalização e rastreabilidade das informações. Ao reconhecer essas restrições, evita confundir acompanhamento descritivo com avaliação de impacto e identifica condições necessárias para análises futuras mais robustas.

No plano institucional, o monitoramento é concebido como instrumento de aprendizagem e aperfeiçoamento contínuo da política. A atuação do NIR, o fortalecimento da governança e a estruturação do Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional (SNIDR) integram o esforço de organizar evidências, ampliar a transparência territorial das ações e subsidiar ajustes de prioridades, critérios de focalização e mecanismos de coordenação federativa e intersetorial. O uso combinado de indicadores estruturais, frequentemente disponíveis com defasagem, e de registros administrativos e financeiros mais tempestivos busca conciliar a análise de tendências de longo prazo com as necessidades de gestão do exercício corrente.

Assim, o documento não se limita a registrar ações executadas em 2025. Ao relacionar conjuntura, instrumentos, governança e indicadores, oferece uma síntese das principais evidências do período e das questões que devem orientar os próximos ciclos de implementação e monitoramento. Sua contribuição central é apoiar decisões mais informadas sobre a distribuição territorial dos esforços públicos, a integração dos instrumentos da PNDR e o aprimoramento da capacidade institucional de acompanhar, interpretar e responder às desigualdades regionais.

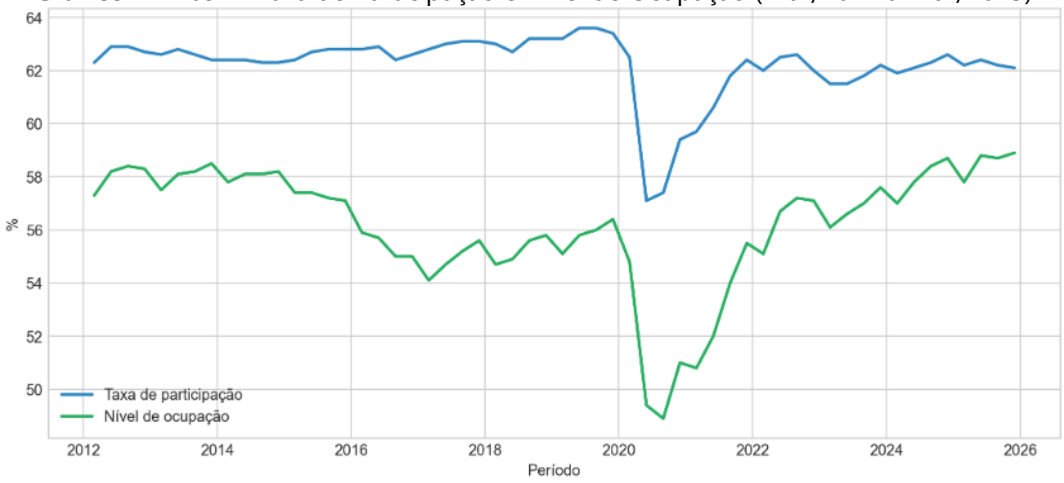
2. CONTEXTO MACRORREGIONAL

No ano de 2025, o **PIB brasileiro** cresceu 2,3%, abaixo dos 3,4% de 2024. A agropecuária avançou 11,7%, ao passo que indústria e serviços cresceram 1,4% e 1,8%, respectivamente. O consumo das famílias desacelerou de 4,8% para 1,3%; exportações cresceram 6,2%. A inflação encerrou dezembro em 4,26% (IPCA) e a Selic alcançou 15% a.a., comprimindo o financiamento produtivo. O déficit nominal de 8,34% do PIB restringiu o espaço fiscal para ações de grande escala.

O **mercado de trabalho** apresentou melhora agregada. O Nordeste ampliou sua participação na criação líquida de vagas, mas as desigualdades de renda e formalização persistiram. A taxa de desocupação caiu de 6,2% (4º Trimestre de 2024) para 5,1% (4º Trimestre de 2025). A composição melhorou em termos de formalidade: os ocupados totais passaram de 101,8 para 103 milhões, com o aumento da participação dos ocupados formais de 61,4% para 62,4% - e, por consequência, a queda da informalidade (de 38,6% para 37,6%). A massa salarial real também cresceu, porém de forma heterogênea entre as regiões, com as regiões Centro-Oeste e Sul liderando a expansão desde 2016.

Em relação **à taxa de participação** e ao **nível de ocupação** – Gráfico 1 –, a leitura conjunta das duas séries revela um diagnóstico importante: o principal gargalo do mercado de trabalho brasileiro em 2025 não está na geração de empregos, mas na participação. O nível de ocupação (linha verde) atingiu 58,8%, seu pico histórico na série, sinalizando que quem está no mercado encontra ocupação com maior facilidade do que em qualquer momento anterior. A taxa de participação (linha azul), no entanto, permanece em 62,2% – praticamente no mesmo patamar de 2012 (62,3%), após a queda abrupta provocada pela pandemia em 2020 (57%) e a recuperação gradual dos anos seguintes.

Gráfico 1- Brasil – Taxa de Participação e Nível de Ocupação (1°tri/2012 a 4°tri/2025)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE

Pela **ótica da despesa**, o PIB mensura quem absorve a produção: consumo das famílias, consumo do governo, formação bruta de capital fixo e exportações líquidas (exportações menos importações). Em 2025, o arrefecimento do consumo das famílias (de 4,8% para 1,3%) foi o principal fator de desaceleração do PIB, parcialmente compensado pelo avanço das exportações (+6,2%) e pela moderação das importações (+4,5% ante 14,7% em 2024). Pela ótica da produção, o PIB representa o valor adicionado por cada setor da economia – agropecuária, indústria e serviços. Nessa leitura, destaca-se a reversão da agropecuária, que saltou de −3,2% em 2024 para +11,7% em 2025, tornando-se o principal vetor de crescimento do período e mais que compensando a perda de dinamismo da indústria (+1,4%) e dos serviços (+1,8%).

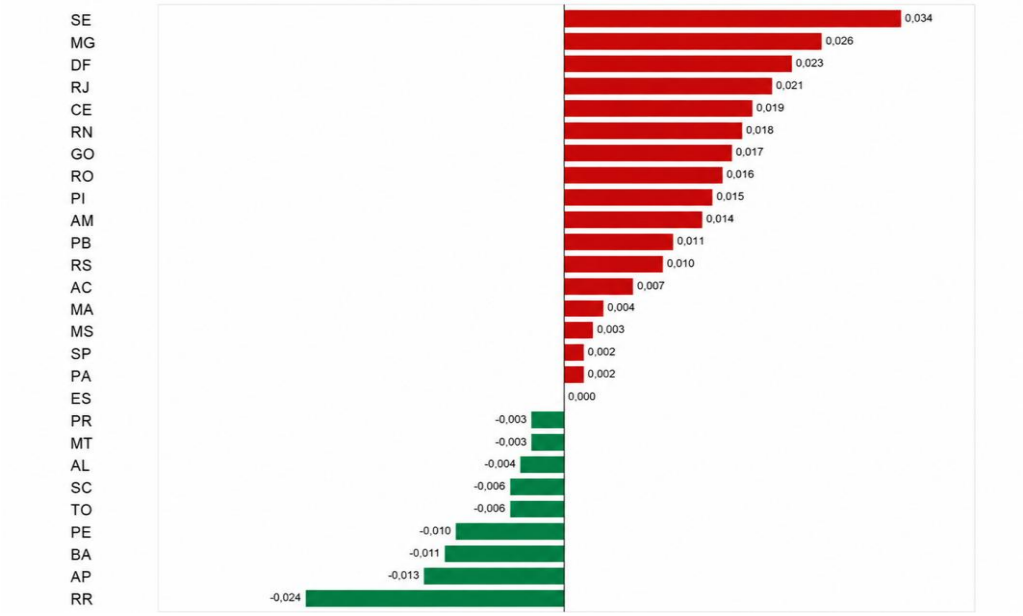
A **leitura conjuntural indica que a agropecuária foi o principal vetor de crescimento**, favorecendo territórios com forte especialização primária. A indústria, por seu turno, cresceu pouco e com sinais de fragilidade na transformação, compatível com maior custo de financiamento e maior sensibilidade a insumos importados. Em termos do comércio internacional, as exportações avançaram mais que o PIB, mas as importações também permaneceram elevadas, refletindo a dependência de bens intermediários e de capital. No contexto das disputas comerciais de 2025, esse arranjo tende a beneficiar regiões com vantagem em commodities e, simultaneamente, pressionar regiões com cadeias industriais mais integradas internacionalmente.

No que se refere à **Política Fiscal**, observou-se um déficit primário do setor público consolidado atingiu R$ 55,0 bilhões (0,43% do PIB) em 2025, enquanto o resultado nominal registrou um déficit expressivo de R$ 1.062,6 bilhões (8,34% do PIB), refletindo a dinâmica da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) em 65,3% e da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em 78,7% do PIB. A combinação de um déficit primário moderado com o elevado custo nominal da dívida reduz significativamente os graus de liberdade para respostas fiscais amplas.

O relatório apresenta uma análise da **Dinâmica Regional, Renda, Educação e Desigualdade**. Nessa perspectiva, as regiões Norte e Nordeste mantiveram rendimentos domiciliares per capita inferiores aos das demais regiões. A escolaridade avançou e o hiato educacional

diminuiu parcialmente, sem correspondente aproximação da renda e da produtividade. O índice de Gini nacional foi de 0,511 em 2025, com comportamentos estaduais divergentes (Gráfico 2). Este padrão heterogêneo impede uma narrativa simples de melhora ou piora nacional, de modo que a PNDR precisa olhar para a desigualdade em suas vertentes intrarregionais e inter-regionais, pois o crescimento pode ampliar a renda média sem reduzir a concentração. Destarte, não se pode afirmar, por exemplo, que a convergência educação, isoladamente, não gera convergência produtiva.

Gráfico 2 – Variação anual (2025 em relação a 2024) do Índice de Gini, por UF



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Base local (PNDR, 2025)

No que se refere ao **crédito bancário**, a razão crédito/depósitos alcançou 1,86 no Norte e 1,67 no Centro-Oeste, mas apenas 1,12 no Nordeste. Bancos públicos apresentaram papel compensatório relevante nas regiões menos atendidas pelo crédito privado. A participação conjunta de Norte, Nordeste e Centro-Oeste no estoque nacional de crédito passou de 20,71% para 23,43%, sobretudo por efeito do Centro-Oeste. As análises complementares de PIB estadual e IDH-M reforçam a persistência de desigualdades estruturais e a necessidade de distinguir convergência social de convergência econômica.

A decomposição por segmentos institucionais evidencia o papel compensatório dos bancos públicos, uma vez que, nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul, a razão crédito/depósitos dos bancos públicos supera a dos bancos privados na ordem de 45%, o que sugere que a oferta pública reduz parcialmente restrições regionais de crédito.

A **leitura territorial** aponta uma expansão nominal do crédito, mas com sinais mistos de convergência. Nesse sentido, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – as quais são, consoante uma aproximação macrorregional, áreas de atuação da PNDR – aumentaram a sua participação conjunta no estoque nacional de crédito de 20,71% para 23,43%. O movimento foi puxado principalmente pelo Centro-Oeste, enquanto o Nordeste manteve participação praticamente estável. Em relação aos coeficientes locacionais – Figura 6, destaca-se que eles foram calculados como a razão entre a participação do território no crédito e a sua participação no PIB.

De forma geral, o crescimento e o crédito favorecem territórios já especializados e capazes de absorver investimentos. A PNDR precisa combinar focalização territorial, diversificação produtiva, inclusão financeira e qualificação institucional; médias macrorregionais não são suficientes para orientar a alocação (pp. 28–29).

3. DIRETRIZES E ESTRUTURA ATUAL DA PNDR

Nova tipologia referencial

A terceira edição da tipologia referencial atualiza o enquadramento territorial da PNDR e permite maior granularidade, inclusive ao distinguir municípios de regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento. A classificação confirma a concentração de territórios de baixa renda no Norte e no Nordeste. As transições entre classes afetam diretamente os critérios de prioridade e devem ser incorporadas às decisões de financiamento e ao monitoramento da distribuição dos recursos.

À luz das orientações da atual Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – institucionalizada pelo Decreto n° 11.962/202, vigente, – e das exigências contemporâneas de uma política pública territorialmente sensível, tecnicamente fundamentada e orientada para resultados, a terceira geração da tipologia referencial incorpora inovações substanciais, tanto nos critérios de classificação quanto nos recortes territoriais adotados, fornecendo uma leitura mais precisa e atual das desigualdades regionais brasileiras. Foram definidas sete classes, com a manutenção das seis tipologias referenciais de baixa e média renda, mas com a agregação do dinamismo para os territórios de alta renda (classe única), unificando a interpretação desses territórios, uma vez que tais regiões tendem a apresentar maior capacidade de impulsionar seu próprio crescimento devido à sua estrutura econômica mais bem consolidada – Quadro 1.

Quadro 1- Tipologia territorial da PNDR III

<table>
<tr><th colspan="2" rowspan="2">PNDR III</th><th colspan="3">Rendimento domiciliar monetário mensal per capita</th></tr>
<tr><th>Alta</th><th>Média</th><th>Baixa</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Taxa de variação do PIB per capita (média trienal)</td><td>Alta</td><td rowspan="3">Alta renda</td><td>Média renda e alto dinamismo</td><td>Baixa renda e alto dinamismo</td></tr>
<tr><td>Média</td><td>Média renda e médio dinamismo</td><td>Baixa renda e médio dinamismo</td></tr>
<tr><td>Baixa</td><td>Média renda e baixo dinamismo</td><td>Baixa renda e baixo dinamismo</td></tr>
</table>

Fonte: Elaboração própria.

Ao invés do recorte territorial misto de microrregiões geográficas e municípios, foi utilizada a divisão das Regiões Geográficas Imediatas (RGIs) – modelo atual de divisão sub- regional adotado pelo IBGE, baseado na integração urbana e no deslocamento de pessoas, em contraposição ao modelo de divisão descontinuado das Microrregiões Geográficas, baseado em semelhanças físicas e econômicas. Contudo, foram desagregados os municípios localizados em regiões metropolitanas ou em regiões integradas de desenvolvimento de

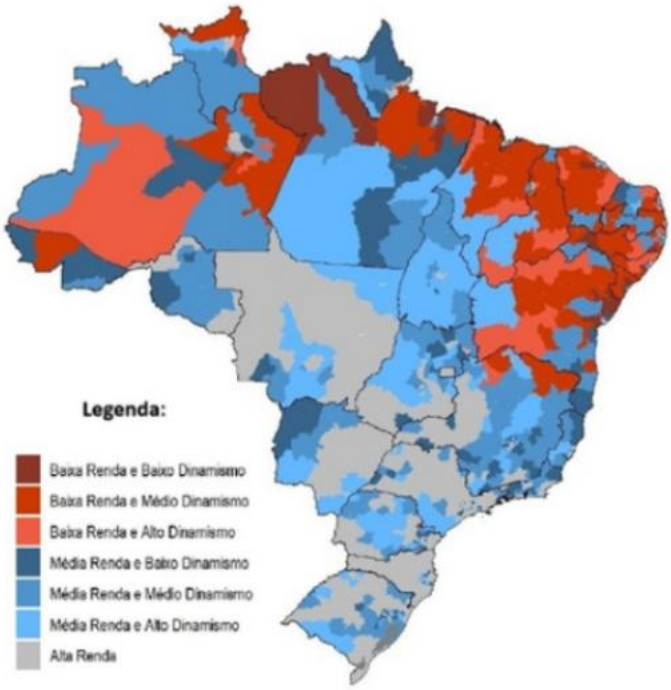
capitais, de modo a ampliar a granularidade e a representatividade territorial de análise. Assim, foram consideradas as seguintes variáveis para a tipologia referencial vigente:

i. a taxa de variação geométrica do Produto Interno Bruto per capita, utilizando os triênios 2009-2011 e 2019-2021. Nesse contexto, o PIB foi corrigido pelo deflator estadual dos setores econômicos da "agropecuária", "indústria", "serviços" e da "administração pública", de modo a obter o PIB municipal a preços correntes, corrigindo-os para a mesma base em 2021 e calculando o PIB para toda a série;

ii. o rendimento médio domiciliar per capita, a preços correntes de 2022, de modo que se optou, nesta versão, pela não realização da correção da renda pela paridade de poder de compra a partir das informações de cesta básica calculadas pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

A partir destas variáveis, a proposta de revisão da tipologia referencial é expressa, do ponto de vista cartográfico, a partir do mapa abaixo – Figura 1, denotando a persistência de desigualdades inter-regionais, com concentração das regiões de baixa renda no Nordeste e Norte. As alterações observadas nas classificações territoriais com a aplicação da nova tipologia possuem implicações diretas sobre a alocação dos instrumentos da PNDR, como os Fundos Constitucionais e os Fundos de Desenvolvimento. Nesse sentido, a tipologia referencial proposta não apenas atualiza os parâmetros de avaliação da política, mas também contribui para uma gestão mais eficiente e justa dos recursos públicos, ao permitir.

Figura 1 – Tipologia da PNDR III



Fonte: Elaboração própria.

Por meio de matrizes de transição, foi realizada a análise da mobilidade agregada por faixa de renda (Tabela 1), o que resulta em uma evidência forte de armadilha de baixa renda: os municípios que partem da baixa renda permanecem em baixa renda em 88,5% dos casos, de

modo que nenhum migra diretamente para a alta renda. Isso significa que mudanças no dinamismo, quando ocorrem, não são suficientes para romper o bloqueio no eixo de renda.

Tabela 9 – Mobilidade agregada por faixa de renda na matriz PNDR II para PNDR III reclassificada

Origem de renda	Permanece baixa	Vai para média	Vai para alta	Interpretação
Baixa renda	88,5%	11,5%	0,0%	armadilha de baixa renda
Média renda	30,7%	61,3%	8,0%	zona de risco descendente
Alta renda	0,6%	46,3%	53,1%	reclassificação/rebaixamento relativo

Fonte: Elaboração própria. Anexo local de matrizes de Markov da tipologia PNDR.

Nota: os 5.570 municípios foram compatibilizados.

Governança e mecanismos de monitoramento

O **Núcleo de Inteligência Regional (NIR**) atuou na elaboração de estudos, tipologia, indicadores e articulação técnica. O CE-CIDR realizou quatro reuniões ordinárias e uma extraordinária em 2025, deliberando sobre Cidades Intermediadoras, Amazônia Azul, Rotas de Integração Nacional, tipologia e relatório de monitoramento de 2024. O avanço normativo e institucional constitui resultado positivo, mas sua efetividade depende de decisões verificáveis, acompanhamento das deliberações e integração de bases de informação.

O **Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CE-CIDR)**, no ano de 2025, realizou quatro Reuniões Ordinárias e uma Reunião Extraordinária, com os principais resultados a seguir: Reuniões e pautas centrais:

i. 4ª Reunião (março): apresentação da Estratégia Brasil 2050 pela SEPLAN/MPO, aprovação do Grupo de Trabalho do Programa Cidades Intermediadoras e apresentação do Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável (FDIRS).
ii. 5ª Reunião (junho): criação do GT Interministerial para o Programa Amazônia Azul e deliberação sobre critérios de revisão da tipologia referencial da PNDR.
iii. 6ª Reunião (setembro): avanços do Programa Amazônia Azul, portfólio do Programa Cidades Intermediadoras e apresentação da Agenda de Desenvolvimento Sul/Sudeste.
iv. 7ª Reunião (novembro): aprovação do Estudo Técnico nº 1 do Núcleo de Inteligência Regional (NIR), que estabelece a tipologia referencial da PNDR; criação do GT de Rotas de Integração Nacional; e aprovação do Relatório de Monitoramento da PNDR 2024.
v. 1ª Reunião Extraordinária (agosto): lançamento das Agendas Transversais Territoriais, iniciativa conjunta entre MIDR, MPO, SUDAM, SUDENE e SUDECO.

Ao final foram aprovadas as seguintes resoluções:

i. Resolução nº 7: institui GT Interministerial para o Programa Cidades Intermediadoras.
ii. Resolução nº 8: institui GT para formulação do Programa Amazônia Azul, com foco em desenvolvimento econômico sustentável.

iii. Resolução nº 9: estabelece critérios para a 3ª edição da tipologia referencial da PNDR.
iv. Resolução MIDR nº 11: aprova o Estudo Técnico nº 1 do NIR — tipologia referencial da PNDR — publicada no DOU em dezembro de 2025.

4. INSUMOS DA PNDR: INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO

Para fins desta análise, consideram-se Insumos da PNDR: o orçamento da Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial /SDR (OGU 2025); os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE. e FCO); os Fundos de Desenvolvimento (FDA, FDNE e FDCO); os gastos tributários federais relevantes para a agenda territorial; e o Plano Plurianual (PPA).

Orçamento, entregas e programas da SDR

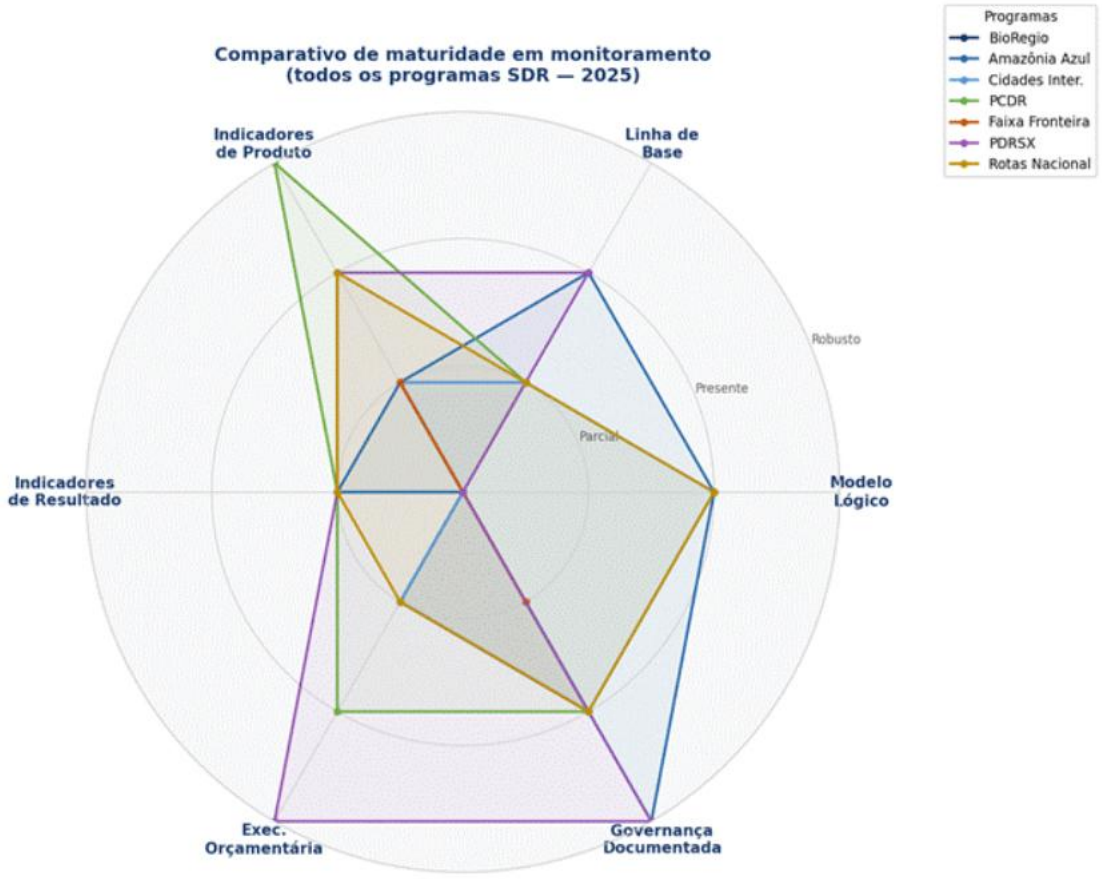
No Programa 2217, o valor executado aumentou 31,3%, de R$ 1.297,1 milhões em 2024 para R$ 1.702,7 milhões em 2025, principalmente pela maturação de contratos anteriores. Norte e Nordeste concentraram 67,1% do executado; pavimentação e recapeamento representaram 71,5% do valor executado no biênio. O saldo a executar alcançou R$ 3.644,6 milhões, indicando carteira expressiva de obras pendentes e necessidade de monitoramento da conversão financeira em entregas físicas. A concentração em alguns municípios e a influência das emendas exigem exame de aderência territorial e programática.

Foi realizada uma avaliação comparada de sete programas da SDR. De modo geral, foi encontrado graus distintos de maturidade de informação (Gráfico 3). Essa leitura conjunta funciona, na prática, como uma gradação de maturidade dos programas em matéria de monitoramento e avaliação. Cabe a ressalva de que se trata de maturidade da função de monitoramento, e não de juízo sobre a efetividade da intervenção: um programa pode ser maduro em sua arquitetura de informação e ainda assim carecer de evidências de resultado, do mesmo modo que intervenções promissoras podem figurar com radares modestos apenas por precariedade de seus registros.

A análise comparativa dos sete programas evidencia perfis assimétricos de maturidade, com médias globais semelhantes encobrindo diferenças significativas entre as dimensões avaliadas. Enquanto o PDRSX apresenta avanços na execução orçamentária, nos indicadores de produto e na governança, mas carece de modelo lógico e metas, o Amazônia Azul demonstra maior maturidade no planejamento, ainda sem execução correspondente. O BioRegio e o Faixa de Fronteira, ambos com pontuação média de 0,3, apresentam as maiores fragilidades de avaliabilidade, limitando a aferição de seus produtos e resultados.

A ausência de metas pactuadas constitui a principal deficiência transversal, com nenhum programa superando a pontuação 1 nessa dimensão, comprometendo a avaliação de desempenho. Por outro lado, a complementaridade das competências identificadas — governança no Amazônia Azul e no PDRSX, indicadores de produto no PCDR e teoria da intervenção no Rotas e no Cidades Intermediadoras — demonstra que o próprio portfólio reúne boas práticas capazes de subsidiar o aprimoramento dos demais programas, fundamentando a recomendação de institucionalização de mecanismos de aprendizagem entre pares.

Gráfico 3 — Suficiência de informação para monitoramento e avaliação, por programa



Fonte: Elaboração própria, a partir de levantamento de informações

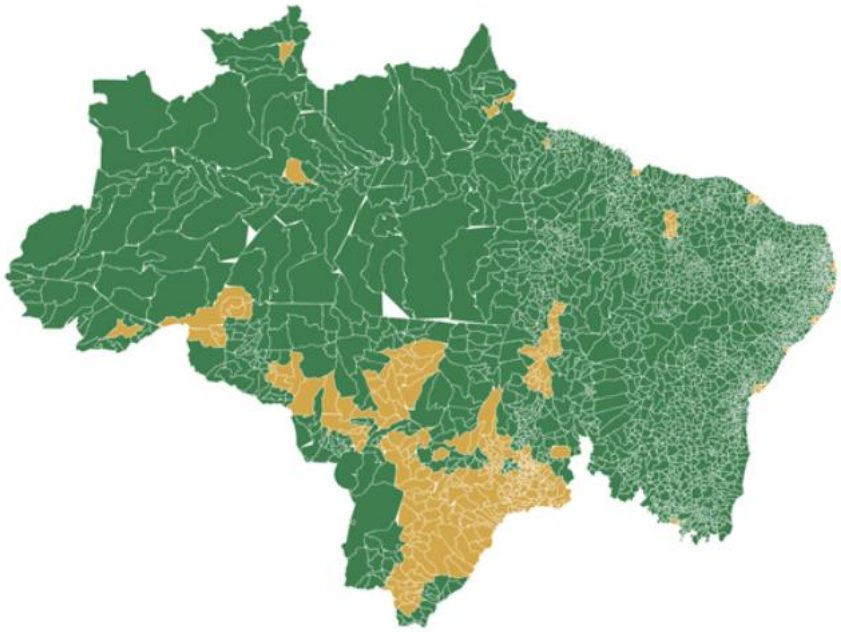
Escala: 0 = ausente; 1 = parcial/em construção; 2 = presente; 3 = robusto. Fonte: questionários do levantamento de informações, DGINF/SDR/MIDR, junho de 2026. Elaboração própria.

Fundos Constitucionais — FNE, FNO e FCO

Os Fundos Constitucionais são instrumentos centrais da PNDR, mas combinam grande capilaridade numérica com concentração financeira. No FNE, mini e microempreendimentos responderam por 97,6% dos contratos e 34,7% dos recursos, enquanto 438 operações com grandes empresas absorveram 21,4% do valor. No FNO, mini e micro concentraram 83,0% das operações e 15,8% dos recursos. A carteira rural respondeu por 43,7% do valor no FNE, 65,9% no FNO e 69,1% no FCO. No FNE, o PRONAF alcançou 98,4% das operações rurais e 49,2% do valor rural, revelando maior capilaridade social.

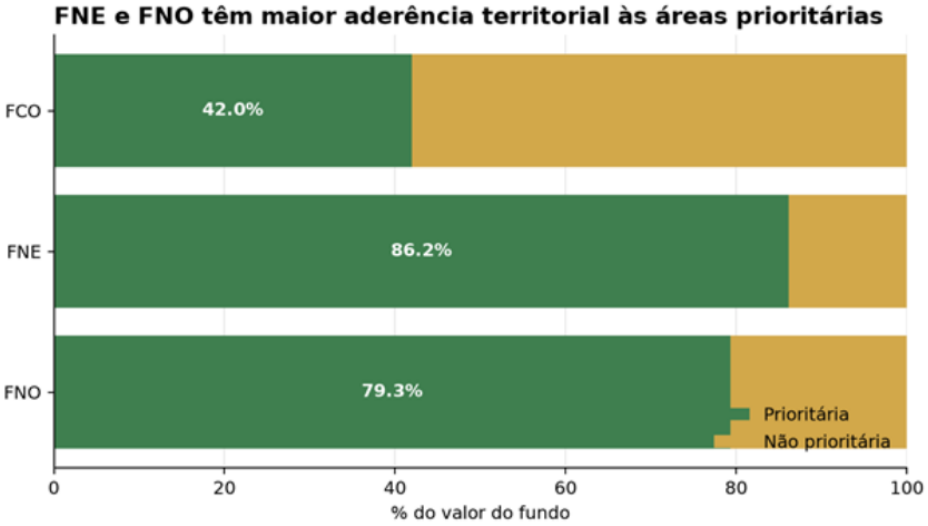
A aderência territorial e setorial é desigual: no FCO, 58,0% do valor foi aplicado em municípios não prioritários pela tipologia referencial (Figura 2 e Gráfico 4). Tanto o FNE e o FNO apresentam a maior aderência às áreas prioritárias, enquanto o FCO tem parcela expressiva em áreas não prioritárias de alta renda. Isso, contudo, não invalida a atuação do FCO, mas indica que o monitoramento deve observar com mais cuidado se a carteira do Centro-Oeste reforça áreas já dinâmicas ou se induz a diversificação e inclusão produtiva em municípios prioritários, como preconiza a Política.

Figura 2 — Municípios: Área prioritária da PNDR (em verde)



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 4 — Fundos Constitucionais: aderência às áreas prioritárias PNDR, por fundo



Fonte: Elaboração própria

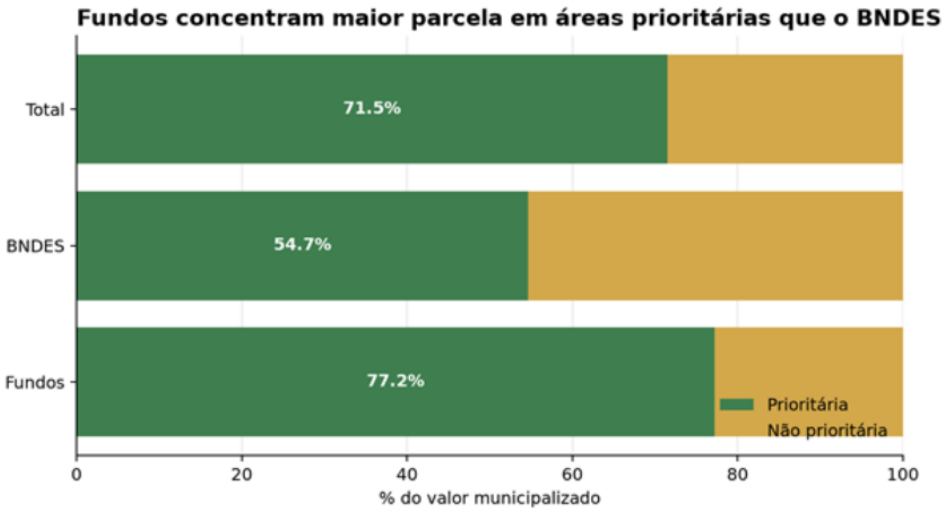
Em complemento, a análise comparativa do crédito per capita por setor corrobora este entendimento de que o setor rural é mais disseminado em termos territoriais, enquanto os setores da indústria e da infraestrutura são mais pontuais e dependem de operações de maior valor. Para a PNDR, esse ponto suscita uma questão de qualidade da carteira: ampliar o crédito em áreas prioritárias é relevante, mas a diversificação setorial dessas áreas é decisiva para efeitos de transformação produtiva.

Quando comparada a origem dos recursos – Gráfico 5, observa-se que os Fundos têm participação mais elevada nas áreas prioritárias que o BNDES, o que reforça sua função enquanto instrumentos de política regional. O BNDES amplia o volume total de crédito, mas

desloca relativamente mais recursos para áreas não prioritárias de alta renda. A combinação das fontes, portanto, melhora a escala financeira, mas reduz parcialmente a intensidade da focalização territorial observada apenas nos Fundos.

Gráfico 5 — Fundos Constitucionais: origem dos recursos conforme as tipologias PNDR

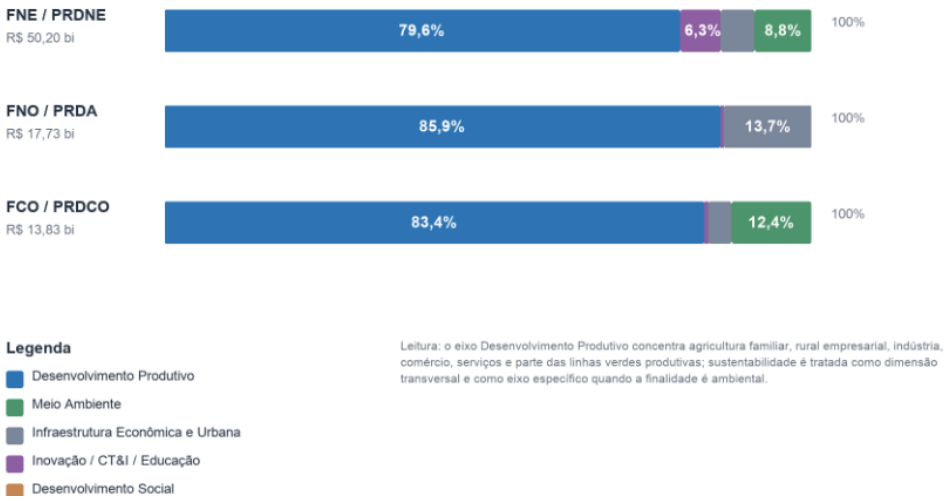
Fonte:



Elaboração própria

A análise fundos constitucionais frente ao aos Planos Regonais de Desenvolvimento apontam uma aderência quando avaliados pela direção programática das aplicações, com predominância clara do Desenvolvimento Produtivo e presença complementar de meio ambiente, infraestrutura, inovação, educação e inclusão social (Gráfico 6). A aderência à PNDR reforça essa conclusão no FNE e no FNO, mas impõe cautela no FCO, onde a coerência temática com o PRDCO não elimina a necessidade de maior focalização territorial em áreas prioritárias. A análise rural qualifica esse resultado: nas regiões Norte e Centro-Oeste, o grande volume rural deve ser monitorado não apenas como expansão de produção, mas como oportunidade de diversificação, agregação de valor, sociobiodiversidade, inovação e adensamento de cadeias ancoradas em commodities.

Gráfico 6 — Aplicações dos Fundos por eixo principal do PRDs - % no valor efetivado (2025)



Fonte: Elaboração própria.

Fundos de Desenvolvimento Regional — FDNE, FDA e FDCO

A comparação entre FDNE, FDA e FDCO é limitada por diferenças entre bases, etapas de contratação, aprovação e liberação, bem como pela ausência de séries administrativas plenamente harmonizadas. No FDNE, três contratações de 2025 totalizaram R$ 170,5 milhões de participação do fundo, vinculadas a investimentos totais de R$ 453,9 milhões. No FDA, três projetos aprovados somaram R$ 263,5 milhões de participação e R$ 3,65 bilhões de investimentos previstos; as liberações registradas no relatório de gestão alcançaram cerca de R$ 1,85 bilhão em 2025. A carteira privilegia grandes projetos de infraestrutura, energia e logística. A principal recomendação é compatibilizar registros e acompanhar a contribuição territorial efetiva dos projetos, e não apenas seu porte financeiro (pp. 95–104).

Do ponto de vista territorial, a carteira FDCO 2025 não pode ser representada por apenas Campo Grande/MS: os contratos incluem Vera/MT, Água Boa/MT, Formosa/GO, Feliz Natal/MT, Campo Grande/MS e os municípios de Costa Rica, Chapadão do Sul e Cassilândia/MS no caso da MS-306. Contudo, para preservar comparabilidade com o FDA, o núcleo principal não aprofunda a geocodificação municipal, o detalhamento por agente operador, as datas do fluxo, o andamento operacional e a leitura projeto-a- projeto da Tipologia PNDR. Ainda assim, há uma observação relevante: dois contratos estão explicitamente marcados como prioritários na tipologia informada pela planilha, Água Boa/MT e Formosa/GO, esta última em RIDE. Juntos, respondem por R$ 33.584.895,00, ou 17,5% da participação FDCO contratada em 2025. Esse dado é apresentado como evidência contextual, não como análise territorial completa.

Como contexto, a carteira histórica contratada é marcada por infraestrutura. A Transnordestina aparece como projeto transversal territorialmente de grande peso financeiro. A geração de energia, sobretudo eólica e solar, é expressiva em número de projetos e em valor. Considerando geração e transmissão de energia, a base reúne 68 projetos e R$ 7.003.962.524,17 de participação FDNE. Essa leitura histórica ajuda a interpretar o perfil do fundo, mas não substitui uma análise territorial e de desembolso anual harmonizada. Em relação às principais atividades da carteira contratada e o montante da participação do fundo por ano de contratação encontram-se expressos, respectivamente, no Gráfico 24 e 25, a seguir.

Conforme já informado, a base de informações é desigual entre os fundos (Quadro 7). O FDCO apresenta, para 2025, planilha MIDR com contratos, municípios, UF, tipologia PNDR informada, segmento, agente operador e andamento. O FDNE possui base administrativa com 86 projetos contratados entre 2007 e 2025, além de projetos cancelados e abas de desembolso em andamento e finalizado. O FDA, por sua vez, não possui planilha administrativa recebida no mesmo padrão, mas o Relatório de Gestão da SUDAM 2025 informa consultas prévias, projetos aprovados, liberações e indicadores operacionais.

Benefícios fiscais e gastos tributários federais

O monitoramento dos benefícios fiscais articula estimativas de gastos tributários e declarações da DIRBI, com destaque para os regimes regionais. A localização pelo domicílio fiscal do CNPJ pode não corresponder ao local de implantação do empreendimento, distorcendo a leitura espacial. A prioridade é vincular benefício, estabelecimento, projeto, município e setor, aprimorando a transparência, a comparabilidade e a aferição da aderência territorial dos incentivos.

Foi realizada uma leitura[1] descritiva dos gastos tributários federais de interesse direto para o monitoramento da PNDR, com ênfase nos instrumentos administrados ou relacionados às áreas de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Foi agregada a trajetória anual dos gastos tributários federais de três instrumentos: SUDAM, SUDENE e ZFM/ALC — Gráfico 7 e Tabela 2. A curva da ZFM/ALC passa de R$ 21,6 bilhões em 2021 para R$ 31,1 bilhões em 2026, aumento aproximado de 44%.

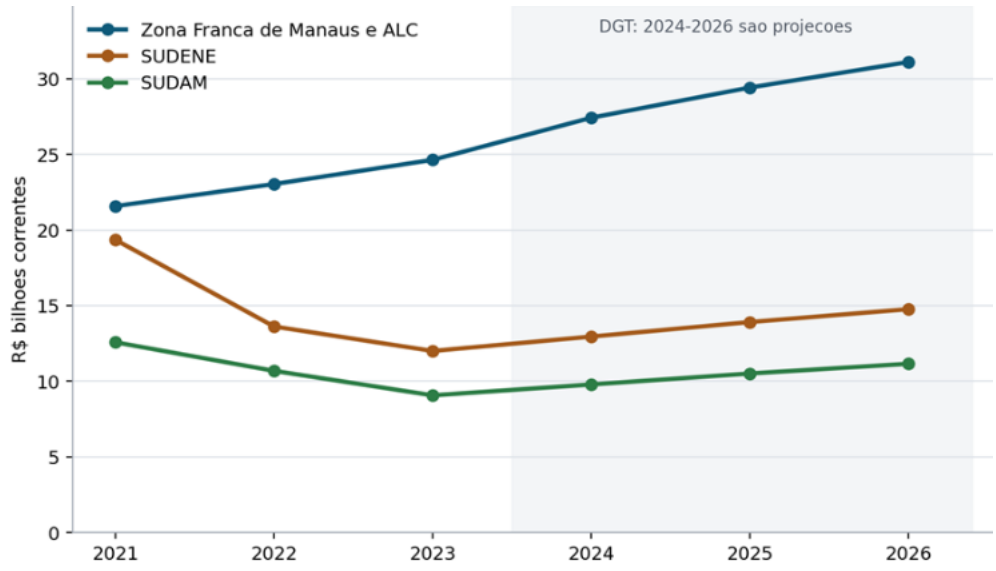
Tabela 2 – Série DGT compatibilizada dos principais instrumentos federais regionais

Ano	SUDAM	SUDENE	ZFM e ALC
2021	R$ 12,6 bi	R$ 19,3 bi	R$ 21,6 bi
2022	R$ 10,7 bi	R$ 13,6 bi	R$ 23,0 bi
2023	R$ 9,1 bi	R$ 12,0 bi	R$ 24,6 bi
2024	R$ 9,8 bi	R$ 13,0 bi	R$ 27,4 bi
2025	R$ 10,5 bi	R$ 13,9 bi	R$ 29,4 bi
2026	R$ 11,2 bi	R$ 14,8 bi	R$ 31,1 bi

Fonte: DGT/RFB.

Gráfico 7 — DGT: Evolução dos instrumentos federais regionais, série compatibilizada

Fonte:



DGT/RFB.

Nota: Os valores da Zona Franca de Manaus (ZFM) e das Áreas de Livre Comércio (ALC) foram agregados por ano para garantir a comparabilidade da série. Essa decisão evita a leitura artificialmente descontínua observada quando categorias com múltiplas linhas anuais eram plotadas ao lado de SUDAM e SUDENE, que apareciam como séries anuais simples.

[1] A análise utiliza duas fontes complementares: o Demonstrativo de Gastos Tributários da Receita Federal (DGT); e a Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e imunidades de Natureza Tributária (DIRBI). A comparação deve ser interpretada com cautela: o DGT expressa estimativas oficiais de gasto tributário, enquanto a DIRBI registra informações declaradas pelas pessoas jurídicas. A localização na DIRBI corresponde à sede fiscal do CNPJ e pode não coincidir com a localização do empreendimento.

Os instrumentos tributários regionais permanecem materialmente relevantes no sistema federal de apoio ao desenvolvimento regional. A série DGT indica montante agregado de aproximadamente R$ 57,1 bilhões em 2026 com base nos valores arredondados apresentados, enquanto a DIRBI permite leitura por regime, UF de sede e CNAE. Para o Relatório de Monitoramento da PNDR, a principal conclusão é que os regimes 41 e 47 devem ser acompanhados de forma territorializada, setorial e institucionalmente qualificada. A agenda de melhoria da informação deve priorizar a integração entre DIRBI, bases de pleitos das superintendências e dados cadastrais/operacionais das empresas, de modo a distinguir sede fiscal, estabelecimento produtivo e território efetivamente beneficiado.

PPA a partir dos Planos Regionais de Desenvolvimento

A matriz PPA–PRDs permite observar a transversalidade da ação federal nos planos da Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste. Em 2025, as medianas gerais de cumprimento das entregas alcançaram 100% nos três planos, mas a execução varia fortemente conforme o tipo de ação. As entregas não PAC apresentaram medianas entre 100,0% e 111,6%, enquanto as do PAC ficaram entre 46,5% e 54,3%, com taxas de cumprimento de metas não superiores a 26,4%. A infraestrutura aparece como principal gargalo, apesar de sua relevância para a integração territorial. Recomenda-se revisar metas, melhorar a regionalização e acompanhar riscos de implementação das grandes obras (pp. 114–125).

O PPA é um plano de abrangência nacional. Assim, o que os PRDs fazem é selecionar, dentre os programas federais, aqueles cujas entregas são relevantes para o seu território. Um mesmo programa pode ser "reivindicado" por um, dois ou todos os três planos regionais simultaneamente. Isso é design, não distorção: a política federal existe uma só vez, mas seus efeitos precisam ser acompanhados por cada território que a ela adere. A Tabela 43 mostra, para cada nível hierárquico, quantos elementos únicos existem em toda a matriz e como eles se distribuem entre os três planos. O achado central é que a especificidade regional emerge nas entregas, e não nos programas. No topo da hierarquia, 85% dos programas são transversais, isto é, aparecem em dois ou três planos, o que é esperado dada a natureza federal do PPA.

Os resultados de 2025 – Tabela 3 – revelam melhora consistente em todos os três planos em relação a 2024: pela primeira vez no ciclo do PPA 2024–2027, todos os três planos regionais atingiram ou superaram a mediana de 100% na taxa de entrega.

Tabela 3 – Distribuição da Taxa de Entrega por Plano Regional – Comparativo 2024-2025

		Exercício 2024			Exercício 2025			Variação (p.p.)		
Plano	Vínculos monitorados	Q1 (P25)	Mediana (P50)	Q3 (P75)	Q1 (P25)	Mediana (P50)	Q3 (P75)	Δ Q1	Δ Mediana	Δ Q3
PRDA	722	29,6%	98,4%	144,9%	60,0%	100,0%	146,7%	+30.4	+1.6	+1.7
PRDCO	418	21,3%	100,0%	153,6%	69,2%	104,8%	166,7%	+47.9	+4.8	+13.1
PRDNE	943	16,5%	97,8%	129,5%	47,7%	100,0%	136,7%	+31.2	+2.2	+7.2

Fonte: Elaboração própria, com base no PPA 2024–2027, dados fornecidos pela SEPLAN/MPO.

Nota: Q1 = 25º percentil; Q3 = 75º percentil, calculados sobre ações com taxa de entrega disponível.

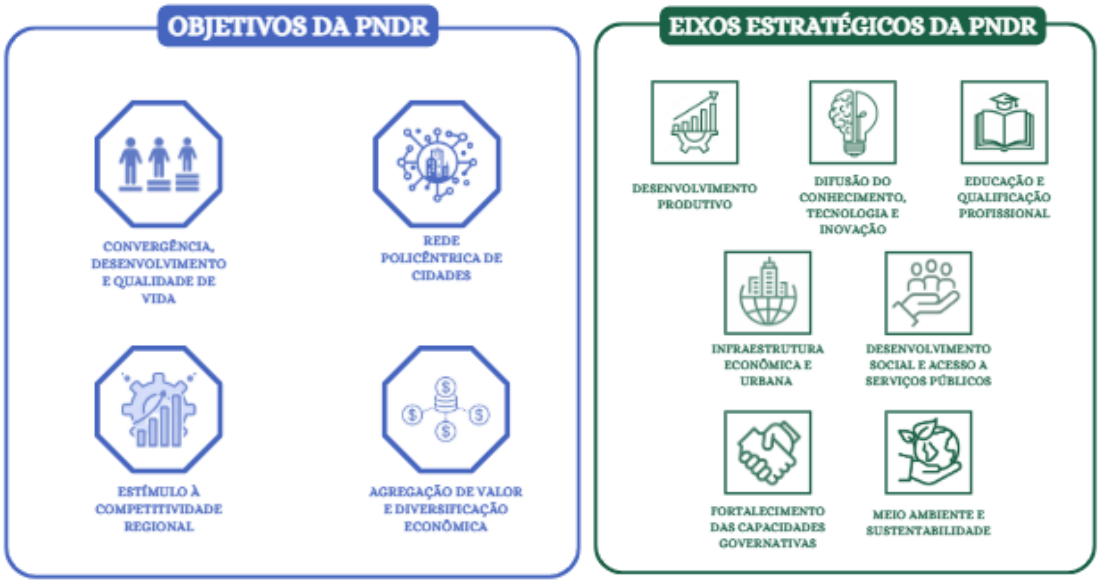
Em síntese, os eixos Capacidades Governativas/Gestão, Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Produtivo apresentam taxas agregadas mais elevadas. O padrão pode estar relacionado ao tipo e ao ciclo das entregas. O eixo Infraestrutura Econômica e Urbana apresenta as menores medianas e coberturas de monitoramento nos três planos. Projetos plurianuais podem contribuir para taxas anuais mais baixas, mas essa explicação deve ser verificada com cronogramas físicos, regras de meta e coortes de projetos. Estes resultados suscitam a questão se o desempenho fraco é derivado de problemas da mensuração ou das entregas.

Para questões de mensuração, por exemplo, uma solução passa por substituir "obras concluídas" por marcos físicos intermediários como metas anuais, o que deixaria mais claro, também, a parte referente às entregas. Ainda, merece destaque o caso anômalo: o Eixo Ciência, Tecnologia e Inovação do PRDCO registrou 29,6% em 2025 – queda de 51,9 pontos percentuais em relação a 2024 (81,5%) – sendo a maior variação negativa entre todos os eixos dos três planos.

5. EVOLUÇÃO DE INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO ASSOCIADOS AOS OBJETIVOS E EIXOS DA PNDR

A PNDR concentra sua atuação nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, historicamente menos desenvolvidas, e organiza-se em quatro objetivos e sete eixos estratégicos, conforme o Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024, retomados na Figura 4. a efetividade da política nessas regiões é definida partir da situação dos municípios em 2025 e sua evolução, desde 2013, dos indicadores associados a cada objetivo e eixo, conforme detalhado no Sistema Nacional de Informações para o Desenvolvimento Regional – SNIDR.

Figura 3 – PNDR: objetivos e eixos estratégicos



Fonte: Elaboração própria.

Monitoramento dos eixos com base na PNAD Contínua (2016–2025)

A evolução dos indicadores associados aos sete eixos da PNDR evidencia avanços socioeconômicos entre 2016 e 2025, embora persistam desigualdades estruturais entre as macrorregiões brasileiras. No eixo de **Educação e Capacitação Profissional (Eixo I)**, a escolaridade média dos jovens passou de 11,2 para 12 anos no Brasil, com os maiores avanços no Nordeste (+1,2 ano) e no Norte (+1,0 ano), indicando convergência educacional. Entretanto, no eixo de **Ciência, Tecnologia e Inovação (Eixo II)**, essa trajetória não encontra correspondência na qualificação ocupacional. Em 2025, a participação dos profissionais das ciências e intelectuais alcançou 15,5% no Sudeste, frente a 11,8% no Nordeste e 9,7% no Norte, evidenciando dificuldades na absorção produtiva do capital humano qualificado.

No **Desenvolvimento Produtivo (Eixo III)**, apesar da redução da desocupação nacional para 5,1% em 2025, persistem diferenças na qualidade do emprego. A formalização alcançou 71,5% no Sul e 70,2% no Sudeste, frente a 54,1% no Norte e 51,3% no Nordeste. Em contrapartida, o eixo de **Infraestrutura (Eixo IV)** apresentou a maior convergência regional, com a expansão do acesso domiciliar à internet de 74,8% para 95,8% entre 2016 e 2024 e a redução do diferencial entre as regiões de 21,6 para 4,1 p.p. O desafio passa a concentrar-se na qualidade da conectividade.

No eixo de **Desenvolvimento Social e Acesso a Serviços (Eixo V)**, os dados preliminares indicam que o crescimento real do rendimento médio nacional de 8,2% não foi acompanhado pela redução das disparidades regionais, destacando-se os ganhos do Sul (+18,2%) e do Centro-Oeste (+11,9%), frente ao Nordeste (+6,7%). Quanto à **Sustentabilidade (Eixo VI)**, o acesso ao esgotamento sanitário por rede ou fossa séptica recuou de 86,3% para 84,4% entre 2019 e 2025, com os maiores déficits no Norte (59,3%) e no Nordeste (72,2%), resultado cuja evolução requer validação metodológica.

Por fim, no eixo de **Fortalecimento das Capacidades Governativas dos Entes Subnacionais (Eixo VII)**, a escolaridade média dos servidores municipais aumentou de 12,7 para 13,4 anos, embora persistam diferenças entre o Sul (14,1 anos), o Nordeste (13,0) e o Norte (12,9), destacando-se a estagnação desta última região desde 2022. Essas disparidades sinalizam potenciais limitações na capacidade de planejamento e execução de políticas públicas.

A evolução dos sete eixos evidencia três padrões de desenvolvimento regional: convergência expressiva na escolaridade e na conectividade; persistência das desigualdades na renda, na formalização e na qualificação ocupacional; e sinais de deterioração nos indicadores de saneamento, sujeitos à validação metodológica. Transversalmente, as limitações das capacidades institucionais dos municípios do Norte e do Nordeste constituem entraves à transformação dos recursos disponíveis em resultados efetivos. O principal desafio da PNDR consiste em converter os avanços educacionais e de infraestrutura em oportunidades econômicas, empregos qualificados e ganhos de produtividade.

Monitoramento dos quatro objetivos da PNDR a partir do Painel municipal

O monitoramento dos quatro objetivos da PNDR evidencia trajetórias diferenciadas de desenvolvimento territorial, nas quais os avanços em determinadas dimensões não são acompanhados por melhorias equivalentes nas demais. No que se refere à **Convergência e ao Desenvolvimento Social e Econômico (Objetivo 1)**, as medianas do indicador composto em 2025 revelam diferenças expressivas entre o Sul (0,652), o Centro-Oeste (0,603) e o Sudeste (0,576), frente ao Norte (0,381) e ao Nordeste (0,375). Embora o diferencial do Ideb nordestino

em relação à referência nacional tenha diminuído de −1,05 para −0,55 ponto entre 2013 e 2025, o diferencial salarial aumentou de −R$ 139,65 para −R$ 338,51, em valores nominais, evidenciando um descompasso entre a convergência educacional e a econômica.

Quanto à **Rede Policêntrica de Cidades (Objetivo 2)**, o Centro-Oeste (0,580) e o Norte (0,572) apresentaram as maiores medianas do indicador composto em 2025. Entretanto, a centralidade urbana permanece mais elevada no Sul (2,240) e no Sudeste (2,101), frente ao Norte (1,379) e ao Nordeste (1,126). A relativa estabilidade da mediana nacional do composto, de 0,452 para 0,458 entre 2013 e 2025, não permite identificar uma transformação estrutural da rede urbana brasileira, reforçando a importância do fortalecimento das cidades intermediadoras e da integração funcional dos territórios.

No âmbito da **Competitividade Regional e Fixação de Capital Humano (Objetivo 3)**, destaca-se o descompasso entre a qualificação dos trabalhadores e sua valorização econômica. O Nordeste apresenta a maior proporção mediana de vínculos formais com ensino superior (33,60%), seguido pelo Norte (27,20%), frente aos 23,12% do Sul e aos 20,92% do Sudeste. Entretanto, a região nordestina permanece com os menores níveis medianos de remuneração, indicando limitações das estruturas produtivas locais na absorção e valorização do capital humano qualificado.

Em relação à **Diversificação Econômica e Sustentabilidade Produtiva (Objetivo 4)**, o Nordeste apresenta a maior mediana do indicador composto, enquanto o Centro-Oeste se destaca pela especialização agrícola (6,714), especialmente em Mato Grosso (9,622) e Mato Grosso do Sul (7,342). Essas diferenças evidenciam a heterogeneidade das estruturas produtivas regionais e reforçam a necessidade de estimular a agregação de valor, a diversificação econômica e o adensamento das cadeias produtivas, considerando que o indicador de especialização se restringe ao emprego formal.

Em síntese, a análise integrada dos quatro objetivos não permite identificar um processo generalizado de **convergência inter-regional e intrarregional**. Enquanto Sul e Sudeste se destacam nos indicadores econômicos e de centralidade urbana, o Centro-Oeste combina dinamismo econômico e especialização agrícola, e o Norte e o Nordeste apresentam avanços na qualificação do capital humano, ainda desacompanhados de melhorias equivalentes na remuneração e na competitividade. As disparidades entre estados e municípios reforçam, adicionalmente, a necessidade de aprimorar a focalização territorial e a articulação dos instrumentos da PNDR, considerando as especificidades, potencialidades e vulnerabilidades de cada território.

Monitoramento dos sete eixos estratégicos da PNDR a partir do Painel municipal

A análise dos sete eixos estratégicos da PNDR, fundamentada nos indicadores municipais do SNIDR, complementa o diagnóstico macrorregional da PNAD Contínua, evidenciando avanços na educação, na conectividade e na qualificação dos servidores públicos, em contraste com a persistência das desigualdades produtivas, tecnológicas e institucionais.

No **Desenvolvimento Produtivo (Eixo 1)**, permanecem diferenças expressivas entre as medianas do indicador composto do Sul (0,666) e do Sudeste (0,583), frente ao Norte (0,360) e ao Nordeste (0,302). A participação mediana da indústria no emprego formal alcançou 18,47% no Sul, contra apenas 2,01% no Nordeste e 1,80% no Norte, reforçando a necessidade de diversificação econômica e adensamento das cadeias produtivas. Na **Difusão do Conhecimento, da Tecnologia e da Inovação (Eixo 2)**, embora a mediana nacional de

empregos científicos e tecnológicos tenha passado de zero para 70,32 por milhão de habitantes entre 2013 e 2025, no Nordeste permaneceu nula. Essa concentração territorial reforça a necessidade de articulação dos instrumentos de financiamento regional com as políticas de ciência, tecnologia e inovação.

Na **Educação e Qualificação Profissional (Eixo 3)**, destacam-se a expansão da mediana nacional de escolas com acesso à internet, de 54,26% em 2015 para 100% em 2025, e a elevação do Ideb de 4,88 para 5,70 pontos. O Nordeste apresentou o maior avanço no indicador composto entre 2013 e 2025, passando de 0,197 para 0,382, embora permaneça distante do Sudeste (0,741). Nas **Infraestruturas Econômica e Urbana (Eixo 4)**, a mediana nacional do indicador de acessos à internet de alta velocidade passou de zero para 85,39% entre 2013 e 2025. Entretanto, persistem desigualdades no abastecimento de água, no saneamento e nos investimentos habitacionais, com limitações na disponibilidade de dados atualizados.

No **Desenvolvimento Social e Acesso a Serviços Públicos Essenciais (Eixo 5)**, observa-se uma aproximação relativa entre as regiões, decorrente principalmente da redução das medianas do Sul e do Sudeste, acompanhada de um avanço moderado do Nordeste (0,250 para 0,273) e de um recuo do Norte (0,365 para 0,327). Essa dinâmica demonstra que a redução das disparidades relativas não corresponde necessariamente à melhoria generalizada das condições sociais. Quanto ao **Fortalecimento das Capacidades Governativas dos Entes Federativos (Eixo 6)**, a proporção mediana nacional de servidores municipais com ensino superior aumentou de 29,82% para 47,59% entre 2013 e 2025. Contudo, persistem diferenças expressivas no indicador composto entre o Sul (0,646), o Nordeste (0,386) e o Norte (0,375), reforçando a necessidade de fortalecimento institucional dos municípios prioritários.

No eixo de **Meio Ambiente e Sustentabilidade (Eixo 7)**, Sul (0,495), Sudeste (0,491) e Nordeste (0,479) apresentaram medianas próximas, superiores às do Centro-Oeste (0,342) e do Norte (0,336). Apesar da redução da mediana nacional do desmatamento anual, de 0,446 km^2 para 0,095 km^2 entre 2013 e 2025, a proporção mediana da área acumulada desmatada aumentou, evidenciando a necessidade de compatibilizar o desenvolvimento produtivo com a conservação e a recuperação ambiental.

Em síntese, sob a perspectiva da **convergência inter-regional e intrarregional**, os maiores avanços concentram-se na educação e na conectividade, enquanto persistem desigualdades produtivas, tecnológicas e institucionais. Internamente às macrorregiões, destacam-se os contrastes no desenvolvimento produtivo entre Pernambuco (0,422) e Maranhão (0,213), e no desempenho educacional entre Ceará (0,539) e Maranhão (0,163), Rondônia (0,458) e Amazonas (0,119), e Mato Grosso do Sul (0,616) e Mato Grosso (0,461). Essas assimetrias reforçam a necessidade de aprimorar a focalização sub-regional dos instrumentos da PNDR, articulando investimentos e estratégias de intervenção às especificidades, potencialidades e vulnerabilidades de cada território.

Conclusões e implicações

O monitoramento dos quatro objetivos e dos sete eixos estratégicos da PNDR evidencia que o desenvolvimento regional brasileiro permanece caracterizado por trajetórias assimétricas. Os avanços na escolaridade, na conectividade e na qualificação dos trabalhadores e servidores públicos não foram acompanhados por transformações equivalentes nas estruturas produtivas, na remuneração do trabalho e nas capacidades tecnológicas e institucionais.

O principal desafio da PNDR consiste em **converter a convergência social e educacional em convergência econômica e produtiva**, mediante maior integração entre seus instrumentos de planejamento, financiamento e governança. Para tanto, torna-se necessário fortalecer a focalização territorial dos investimentos, estimular a diversificação econômica, ampliar as oportunidades de emprego qualificado e aprimorar as capacidades institucionais dos entes subnacionais.

No âmbito do monitoramento, recomenda-se avançar na integração das informações sobre recursos mobilizados, entregas realizadas e resultados observados, aprimorando a comparabilidade temporal dos indicadores, a cobertura das bases e a definição de referências e metas de desempenho. A consolidação do SNIDR constitui elemento fundamental para esse processo, permitindo qualificar o diagnóstico territorial e subsidiar futuras avaliações de efetividade da política.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O MONITORAMENTO COMO ALAVANCA DE RESPOSTA INSTITUCIONAL E APRENDIZAGEM

A principal conclusão é que o aperfeiçoamento institucional da PNDR ainda não se converteu plenamente em gestão por resultados. O relatório organiza os desafios em três riscos: substantivo (recursos sem transformação estrutural), de governança (achados sem deliberações e correções tempestivas) e de evidência (rastreabilidade incompleta e baixa avaliabilidade). O acompanhamento isolado de instrumentos precisa ser substituído por uma leitura integrada de políticas, recursos, entregas e resultados por território.

As prioridades são instituir carteira anual de decisões monitoráveis, com responsáveis e prazos; produzir matriz de aderência dos instrumentos à tipologia e aos PRDs; qualificar a distribuição dos Fundos Constitucionais e os critérios de incentivo; acompanhar saldos a executar e riscos de obras; formalizar modelos lógicos e metas dos programas; e integrar SIOP, Transferegov, DIRBI e bases dos fundos por identificadores e conceitos padronizados. No Nordeste, a orientação é fortalecer cadeias inclusivas e agricultura familiar; na Amazônia, distinguir e estimular bioeconomia e sociobiodiversidade; no Centro-Oeste, promover adensamento produtivo e diversificação. O objetivo final é transformar informação em deliberações e aprendizagem institucional verificáveis (pp. 191–198).

Na dimensão da governança, a fragilidade mais premente é a resposta institucional lenta ou ausente. O monitoramento corre o risco de apontar recorrentemente os mesmos problemas – concentração territorial, concentração financeira em grandes tomadores – sem que os órgãos deliberativos promovam a reprogramação das linhas de financiamento. A governança encontra-se fragmentada: o acompanhamento por instrumento isolado substitui o monitoramento integrado por território, a ausência de metas pactuadas de resultado e a inclusão de emendas sem aderência programática demonstrada inflam artificialmente o esforço orçamentário da política.

É imperativo que a governança passe a exigir uma carteira anual de decisões monitoráveis, convertendo os achados técnicos em deliberações formais com responsáveis, prazos e verificação documental, além de uma matriz anual de aderência dos instrumentos que permita a leitura de transformação regional, e não apenas de execução financeira. Na dimensão da evidência, os limites informacionais identificados não constituem falhas de mérito da política,

mas barreiras à sua avaliabilidade. Destacam-se a rastreabilidade incompleta, pela ausência de identificador único de iniciativa PNDR nos sistemas administrativos; a distorção da sede fiscal, que territorializa benefícios tributários no domicílio da empresa e não no local do empreendimento; e o viés de disponibilidade, que privilegia a medição dos instrumentos com bases mais estruturadas em detrimento dos mais relevantes estrategicamente. A agenda executiva de evidências deve priorizar a interoperabilidade de bases (SIOP, Transferegov, DIRBI e fundos) a partir de chaves mínimas de conciliação e de um dicionário padronizado de conceitos administrativos. Em síntese, o próximo ciclo de monitoramento deve avançar de uma pergunta de cobertura para uma pergunta de direção. Não

É importante registrar que, embora as recomendações formuladas no Relatório de Monitoramento de 2024 não tenham sido objeto de um acompanhamento sistemático e estruturado ao longo do último ciclo, as fragilidades e os apontamentos ali contidos são de conhecimento institucional, tendo sido formalmente apresentados e discutidos no âmbito do Comitê Executivo (CE-CIDR). Essa ciência reforça o compromisso do colegiado com a transparência e ressalta a necessidade de avançarmos para uma gestão de monitoramento mais tempestiva e consequente.

MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO E DO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL