

Título do capítulo	PREFÁCIO
Autores	Aristides Monteiro Neto Adriana Magalhães Moura Bruno de Oliveira Cruz Cleandro Krause Constantino Cronemberger Mendes Regina Helena Sambuichi
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-112-4/prefacio
Título do livro	Políticas públicas em perspectiva territorial – institucionalidades e instrumentos: heranças recebidas, passos adiante
Organizadores	Aristides Monteiro Neto Adriana Magalhães Moura Bruno de Oliveira Cruz Cleandro Krause Constantino Cronemberger Mendes Regina Helena Sambuichi
Volume	1
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2026
Edição	-
ISBN	978-65-5635-112-4
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-112-4

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2026
–2026

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

PREFÁCIO

Desde o início de 2023, a orientação adotada para o plano de trabalho e, por consequência, para o esforço coletivo de pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea) foi a de direcionar os trabalhos institucionais para as reflexões sobre a retomada de políticas públicas de dimensão territorial. Neste momento, apresentamos a publicação intitulada *Políticas públicas em perspectiva territorial*, em dois volumes, que reúne um conjunto expressivo de resultados de investigações sobre aspectos e dinâmicas espaciais afeitos a políticas nas quais desenvolvemos *expertise* e acumulamos conhecimento.

Este primeiro volume, nomeado como *Institucionalidades e instrumentos: heranças recebidas, passos adiante*, está inteiramente dedicado à avaliação de desenhos, implementação e monitoramento de políticas públicas de alcance territorial, sejam estas regionais, urbanas, rurais e ambientais, além de expor considerações sobre as relações federativas e intergovernamentais que lhes estão diretamente associadas. O segundo volume, chamado *Diagnósticos e reflexões sobre dinâmicas territoriais na última década*, por sua vez, trata das principais dinâmicas dos fenômenos econômicos, sociais e demográficos vinculados às políticas analisadas.

Em tempos de crises da democracia e das instituições, como os atuais, em que consensos sobre temas atinentes às desigualdades entre indivíduos e regiões, ou mesmo ao aquecimento climático e à perda da biodiversidade planetária, são frequentemente negados e deslegitimados, apostamos na investigação técnica e científica cuidadosa, na abordagem multidisciplinar, na atualização de dados disponíveis e na afirmação consequente do papel das políticas públicas como meio relevante para a melhoria do bem-estar, num país ainda crivado por iniquidades socioeconômicas e pobreza extrema.

Os capítulos organizam evidências para o período mais recente, trazendo os dados mais atualizados disponíveis para cada tema. Os estudos contribuem para a compreensão de processos de elaboração e execução de políticas públicas e de dinâmicas territoriais que cobrem momentos de crises políticas e econômicas em nosso país, *grosso modo*, dos anos de 2010 a 2022. São também avaliadas continuidades e mudanças em curso nos anos 2023 e 2024, quando se restauravam a efetividade e a confiança nessas políticas.

Neste esforço para apresentar resultados atuais para políticas públicas de impacto territorial, podemos destacar alguns achados mais representativos, conforme explicitamos a seguir.

- 1) Quanto à agenda fiscal e cooperação federativa, a situação política para as relações federativas tem se caracterizado por certa turbulência. O Executivo federal, entretanto, demonstrou iniciativa e capacidade de abertura para a articulação interfederativa, com a criação do Conselho da Federação, no âmbito da Presidência da República, para trabalhar pautas de interesse da União e dos governos subnacionais. Apesar das dificuldades de percurso para sua implementação, a criação do conselho representou a possibilidade de uma instância adicional para a pactuação federativa, em um momento delicado da vida nacional. Por meio dele são mobilizados, entre outros atores, os consórcios macrorregionais, para solução de problemas e determinação de pautas comuns às unidades da Federação (UFs) envolvidas.
- 2) A investigação dos padrões recentes – 2023 e 2024 – de receitas tributárias próprias e de transferências em nível municipal mostrou que estas últimas contribuem para a redução das disparidades entre as receitas dos municípios, não sendo, entretanto, capazes de resolver o quadro de distorções existentes. As disparidades intrarregionais e intraestaduais ainda persistem de maneira veemente, como foi identificado para municípios, por exemplo, dos estados do Rio de Janeiro (Valença) e de Rondônia (Cacoal). O primeiro, com 69 mil habitantes, tinha, em 2023, receita corrente (RC) *per capita* de R\$ 448; e o segundo, com 87 mil habitantes, apresentou RC *per capita* de R\$ 4,2 mil (quase dez vezes superior). Há, para além destes casos, muitos outros em que as desproporções são gritantes, mesmo depois das transferências constitucionais previstas. Daí a necessidade da estruturação de um sistema nacional de políticas públicas que veja cada política de maneira flexível, e que seus instrumentos e recursos se adaptem às considerações reais dos territórios implicados.
- 3) Outro tópico fundamental é a coordenação do financiamento público para políticas regionais e produtivas. Depois de uma etapa de perdas recentes de capacidades estatais devotadas ao desenvolvimento regional nos anos 2015-2022, reorientações a partir de 2023 passaram a reverter a baixa presença do financiamento bancário federal. Em consequência, verificou-se uma evolução no conjunto de quatro instrumentos de financiamento e investimento investigados – fundos constitucionais de financiamento (FCFs), desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), desembolsos do crédito rural e investimentos federais do Orçamento Geral da União (OGU) – do patamar médio, nos anos 2015-2022, de 4,4% do produto interno bruto (PIB) nacional, para 5,8% do PIB entre 2023 e 2024.

- 4) Destacam-se, no entanto, as chamadas *falhas de coordenação setoriais*, caracterizadas pelo significativo desbalanço entre a elevada quantidade de recursos orientados para as atividades agropecuárias (economias rurais), em detrimento daquelas mais ligadas aos setores industriais e de serviços (economias urbanas), situação que deveria ter encaminhamento de correção, visando maior diversificação e complexidade produtiva no país.
- 5) Possivelmente, o achado mais preocupante é o que corresponde à existência de *falhas territoriais de coordenação*, ou seja, ao fato de que fontes públicas de recursos na agropecuária (crédito rural) e na indústria (BNDES) operam um viés regionalmente concentrador, com poucos desembolsos no Norte e no Nordeste: nesta última região, em particular, o valor, por habitante, dos recursos das quatro fontes públicas monitoradas correspondeu a apenas 66% da média nacional em 2024, indicando a presença de subfinanciamento público.
- 6) No que tange à política regional explícita, os três fundos (FNO, FCO e FNE) tiveram montantes contratados totais em torno de R\$ 50 bilhões anuais, na média do período 2019-2024. A novidade foi a expansão do número total de contratações, que passou de 602 mil, em 2019, para 750 mil em 2022, e saltou para o patamar mais elevado de 1.060 mil e 1.655 mil, em 2023 e 2024, respectivamente. O público-alvo destas contratações se constitui de empresas ou produtores de porte mini ou micro e pequeno, com captação de mais de metade do valor total em 2023 e 2024.
- 7) *Agricultura familiar e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)*. Os recursos aplicados nacionalmente seguiram em expansão no período 2013-2024. De R\$ 30 bilhões, em 2013, alcançaram R\$ 44 bilhões, em 2022, e R\$ 52 bilhões em 2024 (em valores constantes). Diferenciações regionais persistem, com o Sul se mantendo a maior região captadora do crédito demandado – cerca de R\$ 32 bilhões em 2024 –, mas a região Nordeste já se tornou a segunda maior, com R\$ 12 bilhões em 2024. Para um total nacional de 1 milhão de cadastros de pessoa física (CPFs) contratantes de crédito, a região Nordeste aparecia com número próximo a 610 mil CPFs em 2014 (60% do total nacional).

Desse modo, o leitor dispõe de um conjunto de reflexões sobre dificuldades e sucessos na execução de políticas públicas de grande interesse para o desenvolvimento regional brasileiro. Poderá assim, por meio dos dados, análises e conjecturas apresentados, tirar suas conclusões e formular críticas à condução das políticas públicas em foco.

Nessa perspectiva, o primeiro volume deste projeto foi estruturado em quatro eixos temáticos que organizam onze capítulos, os quais refletem as pesquisas e os estudos em curso na Dirur.

O primeiro eixo, nomeado *O federalismo brasileiro em debate: assimetria territorial, cooperação e agenda estratégica*, é composto por três capítulos. Inicia-se com o capítulo *Agenda prioritária no Conselho da Federação, sistema multisetorial de política pública e território*, de Constantino Cronemberger Mendes, coordenador de estudos federativos da Dirur, e Erika Amorim Araújo, economista e especialista em questões fiscais e tributação, no qual se investiga em que medida a política de fortalecimento da gestão e da cooperação federativa, no âmbito do Conselho da Federação, está estruturada para enfrentar os desafios associados às prioridades de equalização fiscal, dívida pública e organização de sistemas nacionais de políticas públicas. O segundo capítulo, *Capacidade fiscal e desenvolvimento local: assimetrias e arranjos federativos territoriais*, de Constantino Cronemberger Mendes, avalia como a capacidade fiscal dos municípios brasileiros se relaciona com o desenvolvimento local, à luz das desigualdades e assimetrias territoriais e da ausência de mecanismos federativos mais eficazes de cooperação. E o terceiro, *Consórcios públicos interestaduais: cooperação macrorregional e arranjos federativos territoriais*, assinado pela professora Luciléia Aparecida Colombo, cientista política da Universidade Estadual Paulista (Unesp), e por Constantino Cronemberger Mendes, analisa a atuação dos consórcios públicos interestaduais – Nordeste, Amazônia Legal, Brasil Central e Sudeste-Sul –, buscando examinar se suas configurações viabilizam um arcabouço institucional de articulação federativa baseada em pressupostos cooperativos. Os três capítulos referem alguns avanços e, ainda, grandes desafios para a reformulação do pacto federativo nacional e de seus instrumentos, o que promoveria maior equalização das capacidades operacionais entre as três instâncias governamentais e arranjos federativos capazes de atender às demandas socioeconômicas e ambientais heterogêneas no território nacional.

O segundo eixo temático, *Governança e coordenação de políticas territoriais: problemas e soluções*, no seu primeiro capítulo – *Falhas de coordenação em políticas produtivas com impactos territoriais no Brasil: análise do período de 2010 a 2024*, de Aristides Monteiro Neto, pesquisador da Dirur –, investiga a aplicação de recursos em diversas políticas produtivas com impactos territoriais (agrícolas, industriais e de infraestrutura), apontando para falhas de coordenação, uma vez que elas exibem baixa sintonia para reorientação da estrutura produtiva brasileira em direção a setores de mais alta competitividade e complexidade econômica. Ademais, não têm contribuído, em seu conjunto, para a redução das disparidades regionais. Observe-se que os recursos analisados perfaziam 5,6% do PIB brasileiro em 2024, devendo, portanto, ser monitorados adequadamente, para que não reproduzam distorções e desigualdades indesejadas.

O segundo capítulo investiga a dinâmica regional do crédito bancário público e privado e suas implicações para estratégias de políticas de financiamento. Intitula-se *Uma avaliação da alocação do crédito bancário nas regiões brasileiras*, sendo de autoria do pesquisador da Coordenação de Desenvolvimento Regional Márcio Bruno Ribeiro. Aqui, o autor demonstra, focalizando os anos 2012-2022, como problemas estruturais do funcionamento do sistema financeiro são de difícil reversão: em regiões de menor desenvolvimento e/ou mais baixa renda *per capita* – os casos das regiões Norte e Nordeste do país –, a presença de financiamento privado continua muito inferior à dos bancos públicos e, ademais, a relação depósitos bancários *versus* recursos aplicados se mantém desfavorável. Ou seja, nestas, as poupanças privadas das famílias e empresas (depósitos) não encontram correspondência ou uso final em aplicações para atividades produtivas, sendo canalizadas pelo sistema bancário para aumentar a riqueza nas regiões mais desenvolvidas, onde as expectativas de negócios são vistas como mais favoráveis.

No terceiro capítulo – *A implementação dos fundos constitucionais de financiamento no período recente: novos caminhos e possibilidades?*, cujos autores são Sérgio Felipe Melo da Silva e Ronaldo Ramos Vasconcellos –, faz-se uma investigação da trajetória recente da aplicação dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento (FNO, FNE e FCO). Identificam-se, em meio à ampliação do volume total de recursos nas três grandes regiões alvo de políticas regionais, entre 2019 e 2024, diferenciações significativas nas estratégias de desembolsos. Em particular, registra-se a forte ampliação do número de contratos para a agricultura familiar no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que evoluiu numericamente de cerca de 700 mil, em 2022, para 1.200 mil, em 2023, e 1.600 mil em 2024. A região Nordeste aparece como responsável no período por cerca de 90% do número de contratos. Esta guinada recente na orientação do banco aplicador – o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) – teria vindo em consonância com o esforço do governo federal para ampliar e fortalecer a agricultura familiar e a segurança alimentar no país, para o que a região respondeu de maneira mais expressiva que o Norte e o Centro-Oeste.

Encerrando o segundo eixo, o capítulo sobre a inovação tecnológica na política regional – *Da fragmentação a um desenho de estratégia: inovação e política regional*, de Bruno de Oliveira Cruz, coordenador de estudos regionais da Dirur – instiga uma reflexão sobre a relevância e a necessidade do fortalecimento da agenda de inovação na política regional brasileira. O estudo corrobora argumentos a favor do empenho para colocar o país na trajetória do aumento da complexidade e diversidade setorial e tecnológica da estrutura produtiva, em oposição à situação presente de aumento da especialização em atividades baseadas em recursos naturais e mão de obra abundante.

O terceiro eixo temático se denomina *Políticas ambientais: dos retrocessos à retomada*, tendo dois capítulos provocativos. Traz à tona elementos do quadro atual da política ambiental e de percursos desejáveis frente à crise ecológica planetária na qual o Brasil tem participação relevante. O seu primeiro capítulo, *Panorama da cooperação federativa e das capacidades estatais para a gestão ambiental no Sistema Nacional do Meio Ambiente*, é de autoria de pesquisadores da Coordenação de Estudos em Sustentabilidade Ambiental. Nele, Adriana Maria Magalhães de Moura, Claudia de Oliveira Faria Salema, Gesmar Rosa dos Santos e Júlia Benfica Senra realizam um resgate sobre a estrutura de governança do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), apontando o quadro de enfraquecimento das instituições ambientais ocorrido quando da permanência de governos contrários à agenda ambiental ou que não lhe deram a atenção necessária. O texto mostra especificidades dos desarranjos – ainda presentes, e que se busca enfrentar – na implementação da política ambiental, devidos, entre outros fatores, ao enfraquecimento das capacidades estatais em meio ambiente e das relações federativas e de cooperação nesta área governamental. O estudo corresponde ao esforço de fortalecimento do Sisnama e da capacidade de governança ambiental no país, em atendimento à demanda do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), que apoia a pesquisa, iniciada em 2024, a qual agora gera seus primeiros resultados.

Em seguida, temos um capítulo sobre a mudança climática e a transição justa para uma economia mais sustentável – *Mudança climática, necessidade de mudança transformacional da economia e transição justa no território brasileiro*, de Gustavo Luedemann –, no qual se discute a oportunidade e os desafios que se colocam para o país alterar sua estrutura produtiva em face da emergência climática e ambiental. Trata-se de uma reflexão centrada na necessidade de empreender-se um modelo de transição energética justa, que incorpore as dimensões de justiça distributiva e social no conjunto das transformações sociotécnicas vislumbradas para a economia, em geral, e para o sistema energético em particular. Busca-se sugerir um certo mapa de elementos de dificuldades a ser compreendido e assimilado por estratégias de política voltadas à temática. Ao fazê-lo, o autor aponta para as distintas reponsabilidades de diferentes grupos sociais e econômicos sobre a apropriação e consumo de recursos naturais e geração de riscos ambientais.

Por fim, chega-se ao último bloco de discussões, intitulado *Políticas para a agricultura sustentável*. Dois capítulos trazem investigações sobre os avanços atuais na agricultura de base familiar no Brasil. No primeiro, *Evolução e fatores associados ao crédito rural Pronaf no Brasil e regiões (2013 a 2024)*, elaborado pelos pesquisadores da Coordenação de Desenvolvimento Rural Álvaro Schwartz Micheletti, Lauana Rossetto Lazaretti, Wesley Silva e Regina Helena Rosa Sambuichi, a discussão centra-se na trajetória e evolução do crédito rural para agricultura familiar, na perspectiva regional. São apresentados dados para

o período 2013-2024, atinentes aos recursos aplicados em custeio e investimento no Pronaf. O estudo apurou um crescimento significativo dos volumes de crédito contratados ao longo daquele período, com diferenciações regionais bem marcadas, relacionadas a características econômicas e produtivas locais: no Nordeste, o foco esteve em atividades tradicionais e pecuária de pequeno porte; no Centro-Oeste, destaca-se a agricultura e a mecanização intensiva, impulsionadas pelo ambiente de elevadas capitalização e exportações de *commodities*; no Norte, concentram-se investimentos estruturantes, com ênfase na aquisição de matrizes e melhoramento de explorações; o Sul se distingue por forte capitalização produtiva, especialmente em máquinas e tratores, sendo nessa região mais significativos os volumes de crédito em virtude da forte tradição do cooperativismo; e na região Sudeste, por fim, constata-se elevada diversificação produtiva, com adoção de tecnologias como irrigação e serviços técnicos.

No último capítulo – *Políticas públicas para uma agricultura familiar mais sustentável: o Pronaf ABC+*, da pesquisadora Junia Conceição –, a discussão centrou-se nas linhas de crédito do Pronaf ligadas ao Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (ABC+). O estudo objetivou analisar a *performance* destas linhas, que visam ampliar, por meio de crédito e incentivos, a mudança de comportamento da agricultura familiar, na direção de uma produção ambientalmente mais sustentável. Conclui-se pela pequena relevância desta iniciativa no conjunto das políticas de agricultura familiar no Brasil. Segundo a autora, essas linhas de crédito, na verdade, ainda não teriam “decolado”, pois o número de produtores atingidos é muito pequeno, e os recursos demandados igualmente muito baixos, em todo o país. Tal reflexão sugere que este programa necessita de reformulações urgentes na sua concepção e implementação.

Esta publicação é resultado de um esforço coletivo e institucional das cinco coordenações temáticas de estudos da Dirur/Ipea. Insere-se num contexto de aproximações conceituais e analíticas sobre a dimensão territorial do desenvolvimento, buscando, desse modo, as devidas e necessárias intersecções entre as problemáticas regionais, urbanas, rurais, ambientais e federativas que articulam o nosso plano de trabalho.

Como de praxe, mas com grande satisfação, agradecemos aos treze pesquisadores e cinco bolsistas colaboradores que escreveram os capítulos, bem como expressamos nossa gratidão aos pareceristas, que, com suas críticas e sugestões, qualificaram o debate. Todos, a seu modo, tornaram possível este primeiro volume do nosso livro.

Os organizadores

