

VOLUME

1

Políticas públicas em perspectiva territorial

Organizadores

Aristides Monteiro Neto • Adriana Magalhães Moura
Bruno de Oliveira Cruz • Cleandro Krause
Constantino Cronemberger Mendes • Regina Helena Sambuichi

Institucionalidades e instrumentos:
heranças recebidas, passos adiante

MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO E DO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

VOLUME

1

Políticas públicas em perspectiva territorial

Institucionalidades e instrumentos:
heranças recebidas, passos adiante

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministro Bruno Moretti

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Pedro Carvalho de Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Letícia Bartholo de Oliveira e Silva

Diretora de Estudos Internacionais

Cláudia Regina Baddini Curralero

Chefe de Gabinete

Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral de Souza

Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

Ministro Antonio Waldez Góes da Silva

Secretário Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial – SDR

Edgar Batista de Azevedo Caetano

Diretor do Departamento de Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial – DPDR

João Mendes da Rocha Neto

Departamento de Obras Regionais e Territoriais – Dort

Lucas Arantes Miotti

Departamento de Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial – DGINF

Vicente Correia Lima Neto

Coordenação-Geral de Gestão da Informação – CGGI

Vago

Coordenação-Geral de Análises Territoriais – CGAT

Carlos Henrique Rosa

Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação – CGMA

Flávio de Oliveira Gonçalves

Departamento de Projetos e Sistemas Produtivos Regionais e Territoriais – DPRT

Martha Martorelli

Coordenação-Geral de Sistemas Produtivos e Inovadores – CGPI

Rita de Cácia Lima

Coordenação-Geral de Gestão do Território – CGGT

Vitarque Lucas Paes Coelho

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

VOLUME

1

Políticas públicas em perspectiva territorial

Organizadores

Aristides Monteiro Neto • Adriana Magalhães Moura
Bruno de Oliveira Cruz • Cleandro Krause
Constantino Cronemberger Mendes • Regina Helena Sambuichi

Institucionalidades e instrumentos:
heranças recebidas, passos adiante

Brasília, 2026

MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO E DO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Políticas públicas em perspectiva territorial / Organizadores: Aristides Monteiro Neto, Adriana Magalhães Moura; Bruno de Oliveira Cruz; Cleandro Krause; Constantino Cronemberger Mendes; Regina Helena Sambuichi. – Brasília : Ipea, 2026.
v. 1 (286 p.) : il., gráfs., mapas, color.

Inclui Bibliografia.

ISBN: 978-65-5635-112-4

ISBN: 978-65-5635-107-0 (E-book)

Conteúdo: volume 1. Institucionalidades e instrumentos: heranças recebidas, passos adiante.

1. Políticas Públicas. 2. Desenvolvimento Territorial. 3. Federalismo. 4. Políticas Regionais. 5. Políticas Ambientais. 6. Agricultura Sustentável. I. Monteiro Neto, Aristides; II. Moura, Adriana Magalhães; III. Cruz, Bruno de Oliveira; IV. Krause, Cleandro; V. Mendes, Constantino Cronemberger; VI. Sambuichi, Regina Helena VII. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. VIII. Título.

CDD 351.81

Ficha catalográfica elaborada por Vinícius dos Santos Vieira CRB-1/1824

Como citar:

MONTEIRO NETO, Aristides *et al.* (org.). **Políticas públicas em perspectiva territorial**. Brasília: Ipea, 2026. v. 1: Institucionalidades e instrumentos: heranças recebidas, passos adiante. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-107-0>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito no formato PDF.

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

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.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7

Luciana Servo

Edgar Batista de Azevedo Caetano

PREFÁCIO 9

EIXO 1

O FEDERALISMO BRASILEIRO EM DEBATE: ASSIMETRIA TERRITORIAL, COOPERAÇÃO E AGENDA ESTRATÉGICA

CAPÍTULO 1

AGENDA PRIORITÁRIA NO CONSELHO DA FEDERAÇÃO, SISTEMA MULTISSETORIAL DE POLÍTICA PÚBLICA E TERRITÓRIO 19

Constantino Cronemberger Mendes

Erika Araújo

CAPÍTULO 2

CAPACIDADE FISCAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL: ASSIMETRIAS E ARRANJOS FEDERATIVOS TERRITORIAIS 43

Constantino Cronemberger Mendes

CAPÍTULO 3

CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERESTADUAIS: COOPERAÇÃO MACRORREGIONAL E ARRANJOS FEDERATIVOS TERRITORIAIS 69

Luciléia Aparecida Colombo

Constantino Cronemberger Mendes

EIXO 2

GOVERNANÇA E COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS TERRITORIAIS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES

CAPÍTULO 4

FALHAS DE COORDENAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS PRODUTIVAS COM IMPACTOS TERRITORIAIS NO BRASIL: ANÁLISE DO PERÍODO DE 2010 A 2024 97

Aristides Monteiro Neto

CAPÍTULO 5

UMA AVALIAÇÃO DA ALOCAÇÃO DO CRÉDITO BANCÁRIO NAS REGIÕES BRASILEIRAS 119

Márcio Bruno Ribeiro

CAPÍTULO 6

A IMPLEMENTAÇÃO DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO NO PERÍODO RECENTE: NOVOS CAMINHOS E POSSIBILIDADES? 141

Sérgio Felipe Melo da Silva
Ronaldo Ramos Vasconcellos

CAPÍTULO 7

DA FRAGMENTAÇÃO A UM DESENHO DE ESTRATÉGIA: INOVAÇÃO E POLÍTICA REGIONAL 163

Bruno de Oliveira Cruz

EIXO 3

POLÍTICAS AMBIENTAIS: DOS RETROCESSOS À RETOMADA

CAPÍTULO 8

PANORAMA DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA E DAS CAPACIDADES ESTATAIS PARA A GESTÃO AMBIENTAL NO SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE 187

Adriana Maria Magalhães de Moura
Gesmar Rosa dos Santos
Claudia de Oliveira Faria Salema
Júlia Benfica Senra

CAPÍTULO 9

MUDANÇA CLIMÁTICA, NECESSIDADE DE MUDANÇA TRANSFORMACIONAL DA ECONOMIA E TRANSIÇÃO JUSTA NO TERRITÓRIO BRASILEIRO 217

Gustavo Luedemann

EIXO 4

POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA SUSTENTÁVEL

CAPÍTULO 10

EVOLUÇÃO E FATORES ASSOCIADOS AO ACESSO AO CRÉDITO RURAL PRONAF NO BRASIL E REGIÕES (2013 A 2024).....243

Álvaro Schwartz Micheletti
Lauana Rossetto Lazaretti
Wesley Silva
Regina Helena Rosa Sambuichi

CAPÍTULO 11

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UMA AGRICULTURA FAMILIAR MAIS SUSTENTÁVEL: O PRONAF ABC+ 269

Junia Conceição

APRESENTAÇÃO

Com enorme satisfação, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial (SDR) do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) disponibilizam, por meio desta publicação, *Políticas públicas em perspectiva territorial*, um conjunto diverso de estudos sobre políticas públicas com foco no território – isto é, aquelas correntemente denominadas regionais, urbanas, ambientais e rurais –, além de questões próprias do debate federativo nacional.

Os estudos foram realizados no âmbito da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur) e reúnem *expertise* tanto de especialistas da própria diretoria como de pesquisadores parceiros e de bolsistas contratados. Formam dois volumes e 23 capítulos, que articulam questões problematizadoras de políticas públicas territoriais e diagnósticos de processos em curso.

Inicialmente, no primeiro volume, apresenta-se o debate que tem como núcleo as *Institucionalidades e instrumentos: heranças recebidas, passos adiante*. Esse livro cobre temas de necessária atualidade como: cooperação federativa, consórcios e agendas estratégicas de governos; governança e coordenação de políticas territoriais (falhas de coordenação na política regional, alocação regional do crédito bancário, fragmentação de instrumentos da política regional etc.); retomadas e percalços das políticas ambientais (gestão ambiental no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama e mudança climática); bem como agricultura sustentável e o crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

No segundo volume, por sua vez, intitulado *Diagnósticos e reflexões sobre dinâmicas territoriais na última década*, os autores realizam diagnósticos atualizados sobre dinâmicas territoriais de grande interesse para a agenda nacional, os quais se situam entre temas como: i) desigualdades urbano-regionais e suas novas dinâmicas (cidades médias do Brasil, regiões de fronteira e regiões turísticas); ii) vulnerabilidades sociais (atualização dos indicadores de vulnerabilidade social – IVS) e a discussão dos desafios da implementação da Política Nacional de Habitação, por meio do novo Plano Nacional de Habitação (PlanHab), e de políticas de saneamento (indicadores regionais e lacunas de universalização); iii) agricultura brasileira em transformação (desempenho e especialização regional) e a nova estrutura produtiva interna da produção da agricultura familiar do país; e, por fim, iv) o tema da preservação ambiental e transição energética em perspectiva regional.

Este material corresponde a uma longa maturação do esforço de pesquisa e investigação na temática territorial pelo Ipea, instituição governamental que tem como missão realizar e tornar públicos estudos de qualificação da atuação do governo federal, os quais são dirigidos a gestores públicos e à comunidade acadêmica. Nesse sentido, seu principal foco é a reflexão sobre processos de implementação, execução e monitoramento de políticas públicas no país.

De modo especial, esta publicação traz um necessário aprofundamento do conhecimento analítico dos impactos observados de medidas de políticas e de programas em curso e sobre a aplicação de recursos em diversas estratégias de alcance territorial. Ademais, apresenta reflexões sobre como evitar duplicação de esforços, redundância de recursos e sobreposições desnecessárias de instrumentos de políticas. Enfim, os estudos visam, entre outras preocupações, alertar para elementos da boa governança e da necessária coordenação de instrumentos em políticas de cunho territorial.

Esperamos, com essas investigações – realizadas por meio de contribuições analiticamente sustentadas em boa teoria e fundamentadas em dados apropriados para o momento atual, as quais cobrem fatos e processos que se realizaram temporalmente ao longo do período recente da vida nacional compreendido entre 2010 e 2024 –, fortalecer o debate público em tempos de exagerados antagonismos políticos e de informações deturpadas (ou não comprovadas) sobre políticas públicas.

Em particular e de maneira muito especial, o Ipea agradece o apoio da SDR/MIDR para a impressão em meio físico desta publicação em dois volumes, além, é claro, da parceria institucional de longa data que incentiva e promove estudos sobre a dinâmica territorial brasileira e tem gerado significativos elementos para o aperfeiçoamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e de seus instrumentos.

Boa leitura a todas e a todos!

Luciana Mendes Santos Servo
Presidenta do Ipea

Edgar Batista de Azevedo Caetano
Secretário Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial
do MIDR

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, *grossa 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

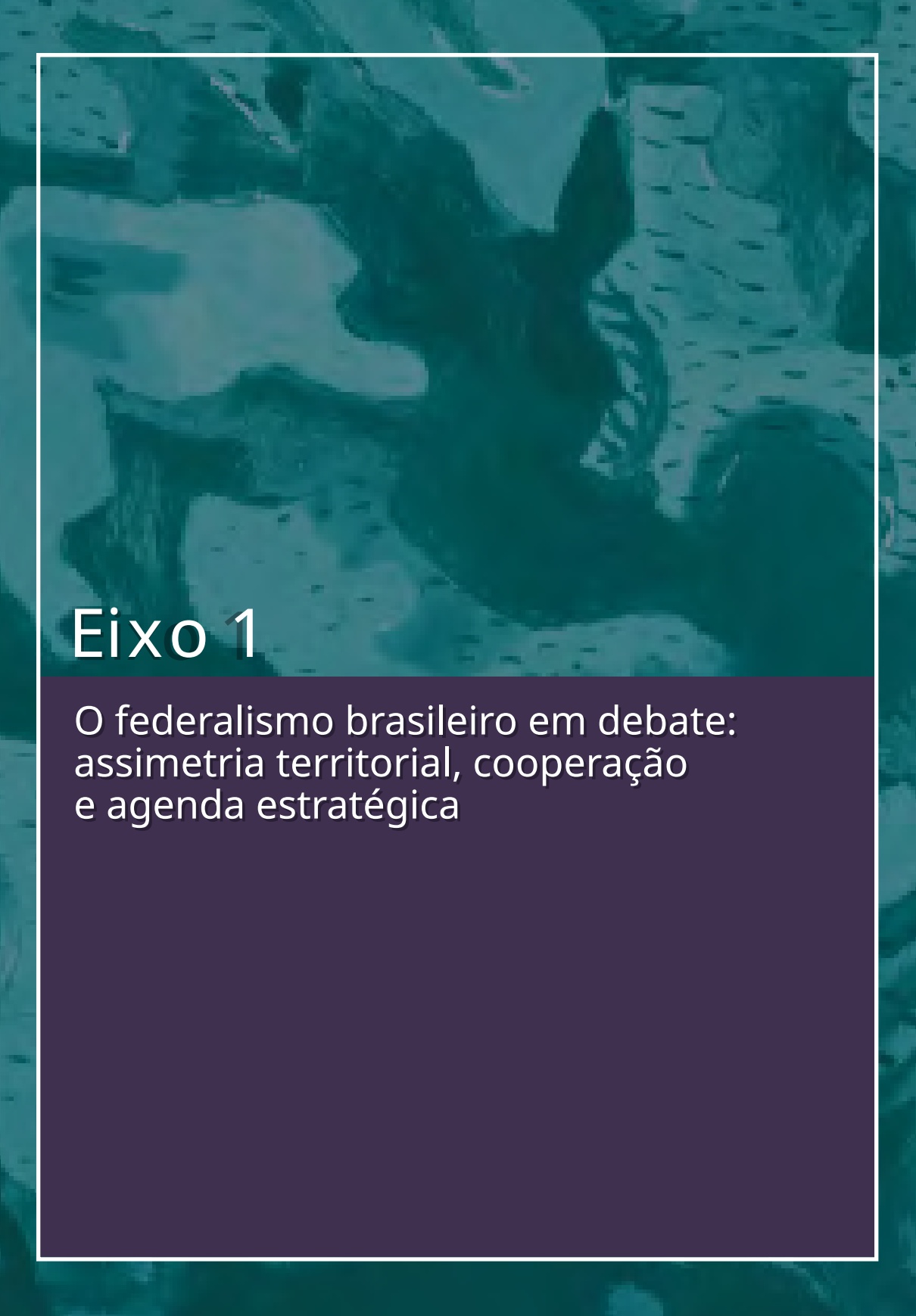
o período 2013-2024, atinentes aos recursos aplicados em custeio e investimento no Pronaf. O estudo apurou um crescimento significativo dos volumes de crédito contratados ao longo daquele período, com diferenciações regionais bem marcadas, relacionadas a características econômicas e produtivas locais: 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



Eixo 1

O federalismo brasileiro em debate:
assimetria territorial, cooperação
e agenda estratégica

AGENDA PRIORITÁRIA NO CONSELHO DA FEDERAÇÃO, SISTEMA MULTISSETORIAL DE POLÍTICA PÚBLICA E TERRITÓRIO¹

Constantino Cronemberger Mendes²

Erika Araújo³

1 INTRODUÇÃO

O pacto federativo brasileiro, desde a sua consagração pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), é criticado pela fragilidade de instrumentos de governança multinível, que se fazem necessários quando mais de uma esfera de governo compartilha a responsabilidade pela oferta de bens e serviços públicos. A CF/1988 determinou a formação de um modelo de articulação federativa fragmentado e pouco colaborativo, produzindo efeitos negativos sobre a efetividade das ações governamentais que buscam o encurtamento das distâncias entre os indicadores de bem-estar verificados no extenso território nacional.

Embora o enfrentamento dos desequilíbrios regionais tenha sido objeto de intensas discussões no processo de elaboração da CF/1988, o debate não logrou êxito em construir um pacto federativo indutor da coordenação (vertical) e da cooperação (horizontal) entre os entes governamentais. Disparidades socioespaciais, bem como discrepâncias entre as capacidades estaduais e municipais, não foram tratadas no âmbito de uma política de desenvolvimento transversal, pactuada com os atores locais.

Não obstante o diagnóstico recorrente sobre a necessidade de reformulação do pacto federativo, na maior parte das vezes, os debates giram em torno dos pleitos para recomposição dos orçamentos subnacionais. As demandas por descentralização de receitas e desvinculação de recursos, relacionadas ao custeio de políticas sociais ou ao pagamento de encargos das dívidas negociadas com a União na década de 1990, historicamente, dominam a pauta pública.

1. Este texto é resultado de estudos desenvolvidos no grupo de trabalho do Projeto Federalismo, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – Chamada Pública nº 57/2023.

2. Técnico de planejamento e pesquisa e coordenador de Relações Governamentais e Federalismo na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: constantino.mendes@ipea.gov.br.

3. Pesquisadora bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail*: erika.araujo@ipea.gov.br.

A retomada do diálogo entre as três esferas de governo, simbolizada pela criação do Conselho da Federação (Decreto nº 11.495, de 18 de abril de 2023), gerou uma oportunidade para a ampliação do debate político centrado na distribuição de receitas. O reconhecimento de que a cooperação entre a União, os estados e os municípios é um caminho relevante para promoção do desenvolvimento econômico sustentável, bem como para redução das assimetrias socioespaciais, jogou luz sobre a importância da articulação federativa para a efetividade das políticas públicas.

O Conselho da Federação é um colegiado intergovernamental, que busca negociar propostas de políticas e reformas de interesse comum. Através do fomento de uma cultura de formalização de compromissos federativos que envolvam, simultaneamente, cooperação e respeito à autonomia e diversidade dos entes federados, espera-se construir uma agenda integrada com vistas à pactuação de estratégias para redução das desigualdades sociais e territoriais (Brasil, 2023).

Feitas essas observações, o objetivo principal deste capítulo é investigar em que medida a Política de Fortalecimento da Gestão e da Cooperação Federativa (Câmara Técnica I) está estruturada para responder aos problemas associados às três áreas prioritárias: i) equalização fiscal e transferências federais; ii) sistemas nacionais de políticas públicas; e iii) dívidas de estados e municípios.

Secundariamente, pretende-se ainda avaliar até que ponto a criação do Conselho e a retomada do diálogo intergovernamental representam uma mudança efetiva em direção à ampliação do debate federativo.

Para tanto, o texto está dividido em cinco seções, além desta introdução. Na primeira, a Agenda Federativa Prioritária no Conselho da Federação é detalhada; na segunda, a Política de Fortalecimento da Gestão e da Cooperação Federativa é analisada; na terceira, o papel do território é apresentado como essencial para o sucesso da política; na quarta, a relação entre políticas multissetoriais e território é discutida; e, por fim, na última seção, as considerações finais destacam os resultados principais do trabalho e seus desdobramentos.

2 AGENDA PRIORITÁRIA FEDERATIVA: GESTÃO E COOPERAÇÃO

O Conselho da Federação, presidido pelo presidente da República, é composto por representantes das esferas federal, estadual, distrital e municipal. Sua estrutura é formada pelo Plenário, Secretaria e Câmaras Técnicas (CTs). As CTs são fóruns de discussão temática, de natureza consultiva, cuja missão consiste em apresentar diagnósticos e propostas para subsidiar as decisões do colegiado.

As CTs integram o que o governo federal está chamando de “políticas federativas”, e as informações detalhadas a respeito de cada uma delas estão disponíveis

no Portal Federativo.⁴ As referidas políticas têm em comum o propósito de promover a descentralização administrativa e garantir que as iniciativas e recursos cheguem de forma eficiente a todos os cidadãos, respeitando as particularidades regionais e locais.

O Conselho foi instituído com “prerrogativas na promoção da articulação, negociação e pactuação de estratégias para reduzir as desigualdades sociais e territoriais” (Brasil, 2023), constituindo um fórum de negociações entre os entes federativos.

O Plenário e a Secretaria Técnica do Conselho são compostos por membros das seguintes instituições: Associação Brasileira dos Municípios (ABM), Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Confederação Nacional de Municípios (CNM), Fórum Nacional de Governadores, Consórcios Interestaduais de Desenvolvimento – Nordeste, Amazônia Legal, Brasil Central (Centro-Oeste) e Consórcio de Integração Sul e Sudeste (Cosud). Também contam com a participação de membros do Executivo Federal: o presidente e o vice-presidente da República; o ministro da Secretaria de Relações Institucionais; o ministro da Casa Civil; o ministro do Planejamento e Orçamento; e o ministro da Fazenda.

As Câmaras Técnicas representam arenas consultivas, voltadas a apresentar diagnósticos e propostas para amparar as decisões do Conselho, com representantes indicados pelas instituições pertencentes a ele. São de dois tipos: permanentes, responsáveis por debater os temas prioritários e os desafios do federalismo nacional; e temporárias, com finalidade de discutir temas conjunturais e emergenciais, a fim de solucioná-los (Brasil, 2023).

A Agenda Federativa Prioritária, aprovada no Conselho da Federação, está distribuída em três Câmaras Técnicas Permanentes, criadas em 25 de outubro de 2023, consideradas “políticas federativas” pelo governo federal, que têm os seguintes objetivos:⁵ i) fortalecimento da gestão e da cooperação federativa; ii) desenvolvimento econômico sustentável e mudança do clima; e iii) políticas sociais e redução das desigualdades.

Em cada uma das políticas, a Agenda prevê os ministérios envolvidos, os programas e as ações do governo federal, com o objetivo de “fortalecer a cooperação entre os entes federativos, promover a descentralização administrativa e garantir recursos para suas implementações”. A União sinaliza aos estados e municípios os programas e ações passíveis de adesão, com a finalidade de alinhar as três escalas federativas das políticas públicas setoriais.

4. Disponível em: <https://portalfederativo.gov.br/pt-br/politicas-federativas>.

5. Para mais informações, ver: <https://portalfederativo.gov.br/pt-br/politicas-federativas>.

A primeira câmara trata da Política de Fortalecimento da Gestão e da Cooperação Federativa, envolvendo programas e ações do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e do Ministério da Previdência Social.⁶ A Câmara Técnica I possui três áreas prioritárias: i) equalização fiscal e transferências federais; ii) sistemas nacionais de políticas públicas; e iii) dívidas de estados e municípios. Embora não tenha sido estipulada hierarquia entre as três CTs, ganham destaque as iniciativas relacionadas a esta câmara, porque o encaminhamento das demais questões parece depender do êxito logrado nas áreas priorizadas.

Importa destacar uma curiosidade em relação à composição desta câmara. Apesar de a Política de Fortalecimento da Gestão e da Cooperação Federativa tratar de assuntos normatizados pelo Ministério da Fazenda que afetam a dotação orçamentária de estados e municípios, o referido ministério não integra a Câmara Técnica.

A segunda câmara trata da Política Federativa de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Mudança do Clima, cobrindo programas e ações de oito ministérios: Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério das Cidades; Ministério das Comunicações; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério dos Transportes; e Ministério do Turismo.⁷ As três áreas prioritárias da Câmara Técnica II são: i) adaptação à mudança do clima e defesa civil; ii) transição energética, bioeconomia e descarbonização; e iii) neoindustrialização.

A terceira câmara trata de Políticas Sociais e Combate às Desigualdades, compreendendo programas e ações de doze ministérios: Ministério da Defesa; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério do Esporte; Ministério da Educação; Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional; Ministério da Cultura; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério das Mulheres; e Ministério da Saúde. A Câmara Técnica III possui três áreas prioritárias: i) primeira infância; ii) combate à fome; e iii) igualdade de gênero e raça.

Ou seja, a Agenda Federativa do Conselho da Federação não abrange todas as políticas setoriais das três instâncias governamentais, mas identifica aquelas consideradas prioritárias pelo governo federal, aptas a solucionar problemas de estruturação e implementação dos seus programas e ações públicas. As três câmaras tratam de políticas específicas, envolvendo temas ou áreas prioritárias, conduzidas por instituições diretamente responsáveis das três instâncias de governo,

6. Curiosamente, o Ministério da Fazenda (em especial, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN) não está na lista.

7. Curiosamente, os ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima e de Ciência e Tecnologia não estão na lista.

implementando programas e ações capazes de encontrar as causas de problemas associados a cada área ou tema, com o intuito de solucioná-los.

Este capítulo focalizará a Política de Fortalecimento da Gestão e da Cooperação Federativa (Câmara Técnica I), considerada central para as demais políticas federativas (Câmaras Técnicas II e III).

3 AGENDA FEDERATIVA PRIORITÁRIA E FUNÇÕES PÚBLICAS

3.1 Despesas executadas por função pública

Do ponto de vista orçamentário, quanto às despesas executadas (empenhadas) por função (tabela 1), a Política Federativa da Câmara Técnica I estaria relacionada mais diretamente às funções Administração, Previdência Social e Encargos Especiais, na medida em que estas compreendem ações e programas do Ministério de Gestão e da Inovação, Ministério de Planejamento e Orçamento e Ministério da Previdência Social. É possível constatar que as outras duas Câmaras Técnicas (II e III) estão associadas às demais 25 funções orçamentárias, associadas com os ministérios correspondentes.

O Balanço do Setor Público Nacional – BSPN (Brasil, 2024a), ano-base 2023, expõe uma divisão de responsabilidades entre as três instâncias de governo, por meio das suas execuções orçamentárias (empenhadas) por funções. As funções aqui registradas entre colchetes têm despesas predominantes, nominalmente (ou proporcionalmente) maiores em outras instâncias de governo. Destaca-se, a seguir, apenas o percentual das despesas das funções da política em foco, em relação à despesa total de cada instância.⁸

A União concentra suas despesas empenhadas, em ordem decrescente, nas funções Encargos Especiais (57,1%) e Previdência Social (21,4%). As funções Assistência Social, [Saúde e Educação], Trabalho, Defesa Nacional, [Judiciária] e Agricultura precedem a terceira função prioritária da Câmara Técnica I, Administração (0,6%), seguida das demais funções: [Transporte, Segurança Pública], Ciência e Tecnologia (C&T), [Essencial à Justiça, Urbanismo, Legislativa, Gestão Ambiental, Comércio e Serviços], Relações Exteriores, Organização Agrária, [Cultura], Comunicações, Indústria (em 2023; Estados, em 2022) e [Direitos de Cidadania, Energia, Desporto e Lazer, Saneamento e Habitação].

8. A correlação entre os ministérios que integram a Câmara I e as respectivas despesas por função não é, apropriadamente, totalmente direta, mas serve de referência inicial e fundamentação básica para as análises e os objetivos específicos definidos na introdução deste capítulo.

TABELA 1

Execução orçamentária – despesa orçamentária empenhada por função: valor consolidado nacional e por esfera de governo (2022 e 2023)
(Em R\$ 1 milhão)

Função	União		Estados		Municípios		Valor consolidado	
	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022
Legislativa	7.776	7.007	24.095	21.900	23.709	19.727	55.581	48.634
Judiciária	39.503	36.410	63.499	54.798	2.363	2.322	105.364	93.530
Essencial à Justiça	8.300	7.362	31.731	27.515	1.396	1.176	41.427	36.052
Administração	27.396	26.187	48.557	49.471	106.313	97.903	182.266	173.562
Defesa Nacional	89.495	89.729	—	—	499	39	89.994	89.768
Segurança Pública	15.001	13.057	118.621	109.895	10.544	8.894	144.165	131.845
Relações Exteriores	3.907	3.871	1	—	40	6	3.948	3.877
Assistência Social	268.328	198.326	11.389	11.582	31.465	27.790	311.181	237.698
Previdência Social	975.640	897.148	218.477	213.736	78.969	69.470	1.273.085	1.180.354
Saúde	183.218	153.231	162.879	153.491	259.815	231.996	605.913	538.718
Trabalho	98.007	97.032	1.742	2.074	1.902	1.449	101.651	100.555
Educação	140.074	117.753	197.280	181.721	283.451	256.793	620.805	556.266
Cultura	2.879	1.178	5.250	4.318	11.862	8.021	19.991	13.516
Direitos da Cidadania	1.439	972	17.839	16.308	1.821	1.496	21.099	18.777
Urbanismo	8.178	7.623	15.011	15.165	116.451	96.808	139.639	119.596
Habitação	22	34	3.868	4.649	6.454	4.107	10.344	8.789
Saneamento	744	763	3.972	4.671	24.191	21.650	28.908	27.084
Gestão Ambiental	5.220	4.137	6.075	7.034	10.527	9.233	21.822	20.404
Ciência e Tecnologia	14.296	9.273	6.249	5.129	916	731	21.461	15.133
Agricultura	33.578	29.093	10.887	12.591	7.927	7.734	52.392	49.417
Organização Agrária	3.142	1.746	487	561	14	14	3.644	2.320
Indústria	1.942	1.646	1.068	2.042	671	665	3.680	4.353
Comércio e Serviços	4.181	2.531	3.326	3.892	5.112	4.011	12.618	10.433
Comunicações	2.579	3.574	1.459	1.112	1.050	870	5.088	5.556
Energia	1.133	1.329	1.943	558	3.430	3.289	6.505	5.177
Transporte	19.377	12.847	58.845	61.843	32.191	27.726	110.413	102.416
Desporto e Lazer	982	848	2.052	2.235	8.248	7.187	11.282	10.270
Encargos Especiais	2.607.946	2.500.360	188.408	175.456	38.451	34.212	2.834.805	2.710.028
Total da despesa (exceto intraorçamentária)	4.564.283	4.225.067	1.205.010	1.143.747	1.069.782	945.319	6.839.071	6.314.128

(Continua)

(Continuação)

Função	União		Estados		Municípios		Valor consolidado	
	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022
Total da despesa (intraorçamentária)	29.487	31.568	92.919	117.375	56.026	49.377	178.432	198.320
Total geral da despesa por função	4.593.770	4.256.635	1.297.929	1.261.122	1.125.808	994.696	7.017.503	6.512.448

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional 2024 – ano-base 2023 (Brasil, 2024a).

Os estados concentram suas despesas executadas nas funções, em ordem decrescente, que mimetizam a União, intercaladas por aquelas de caráter obrigatório constitucionalmente: Previdência Social (18,1%), Educação (16,4%), Encargos Especiais (15,6%) e Saúde (13,5%). As funções Segurança Pública, Judiciária e Transporte precedem a terceira função da Câmara Técnica I, Administração (4,0%), seguida das demais funções: Essencial à Justiça, Legislativa, Direitos de Cidadania, [Urbanismo, Assistência Social, Agricultura, C&T, Gestão Ambiental, Cultura, Saneamento], Habitação (em 2023; municípios em 2022), [Comércio e Serviços, Desporto e Lazer, Energia, Trabalho, Comunicações], Indústria (em 2022; União, em 2023) e [Organização Agrária]. A evolução do custo dos regimes de previdência estaduais revela aumento em catorze estados entre 2022 e 2023, com os aportes do Tesouro aumentando 12% no período, assim como cresceu o déficit da previdência em relação à Receita Corrente Líquida – RCL (Brasil, 2024b, p. 43).

Finalmente, os municípios concentram suas despesas executadas, em ordem decrescente, nas funções de gastos obrigatórios, Educação (26,5%) e Saúde (24,3%), e Urbanismo (10,9%), seguidas daquelas envolvidas diretamente com a Câmara Técnica I, Administração (9,9%), Previdência Social (7,4%) e Encargos Especiais (3,6%), seguidas das demais funções: [Transporte, Assistência Social], Saneamento, [Legislativa], Cultura, [Segurança Pública], Gestão Ambiental, Desporto e Lazer, [Agricultura], Habitação (em 2022; estados, em 2023), Comércio e Serviços, Energia e [Judiciária, Trabalho, Direitos e Cidadania, Essencial à Justiça, Comunicações, C&T e Indústria].

Ou seja, as três funções vinculadas às áreas prioritárias da Política Federativa em questão (Câmara Técnica I) constituem despesas fundamentais nos três níveis de governo, em particular nos estados e na União. Contudo, os programas e as ações dos Ministérios envolvidos não parecem dar conta dos problemas associados às três áreas. Ainda mais que o Ministério da Fazenda (a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, em particular), instituição fundamental na solução dos problemas relativos às áreas 1 e 3, especificamente, não participa da Câmara Técnica I.

O foco da Câmara I envolve as três funções associadas aos três ministérios e aos seus programas e ações, que sejam capazes de responder aos problemas identificados

nas três áreas prioritárias. Nota-se uma lacuna entre as funções, os ministérios, os programas e as ações e os problemas associados aos temas prioritários.

Observando-se os programas e as ações referentes à Câmara Técnica I, entende-se que não há relação direta com os problemas essenciais das três áreas prioritárias definidas. Em geral, as ações e os programas estão associados a termos de adesão, cadastro e capacitação de gestores(as) municipais, como detalhado a seguir.

Ademais, as despesas por função demonstram que os orçamentos públicos são engessados com despesas obrigatórias, seja por força legal ou por conta de vinculação de recursos. O engessamento, por seu turno, comprime investimentos em áreas como habitação, transportes, saneamento, entre outras, que poderiam prover a infraestrutura necessária para superar carências na provisão de serviços públicos.

3.2 Programas da Política de Fortalecimento da Gestão e da Cooperação Federativa (Câmara Técnica I)

Os programas no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos consistem em termos de adesão e cadastro, conforme descrito a seguir.

- 1) Obrasgov (termos de adesão), para uma “solução tecnológica que permite o registro, de forma centralizada e padronizada, de informações referentes a projetos de infraestrutura – básicos e executivos, estudos e obras. É uma ferramenta que aprimora a governança dos investimentos em infraestrutura, por meio do acompanhamento e do monitoramento da execução, atendendo à demanda da sociedade por informações claras, atualizadas e centralizadas”.
- 2) Transferegov e Rede de Parcerias (cadastro), para uma “Plataforma responsável pela operacionalização das transferências de recursos e parcerias da União para os entes e entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, para a execução de políticas públicas previstas no Orçamento Geral da União (inclusive aquelas financiadas por Leis de Incentivo com renúncia fiscal). Contempla a operacionalização de mais de 22 modalidades de transferências e parcerias”.
- 3) Repasse para municípios – Secretaria de Patrimônio da União (SPU) (informação sobre valor venal), para envio de “informações sobre o valor venal dos terrenos localizados sob sua jurisdição, até 30 de junho de cada ano, com o intuito de subsidiar a atualização da base de dados da Secretaria”, considerando que a “União destina 20% do que arrecadou no ano anterior, com taxas cobradas pelo uso de imóveis de sua propriedade (como foro, taxa de ocupação e laudêmio), para os municípios

e o Distrito Federal onde esses imóveis estão localizados, ajudando no orçamento local”.

Os programas do MPO consistem em capacitações, conforme explicitado a seguir.

- 1) Capacitação sobre Planejamento Governamental de duzentos gestores(as) municipais, para “criar nos municípios as condições para possibilitar a elaboração dos planos plurianuais e leis orçamentárias de acordo com a lógica do planejamento do Governo Federal. A atividade será desenvolvida como capacitação para gestores e gestoras municipais, utilizando *datashow* e, ao final, abrindo espaço para questionamentos e perguntas”.
- 2) Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas, com participação de cem gestores(as) municipais, buscando “criar uma cultura organizacional nos municípios de forma que as gestões municipais possam mensurar a dimensão do atendimento das expectativas da população”.
- 3) Financiamento Externo Municipal, por meio de capacitação de cem gestores(as) municipais, “com a exposição dos aspectos importantes nas esferas jurídicas, fiscal e contábeis de forma a qualificar a equipe para o desenvolvimento dos projetos que vão requerer financiamento externo”.
- 4) Planejamento de Longo Prazo, por meio da participação de cem gestores(as) e técnicos municipais em evento para a construção de “uma agenda de longo prazo. A atividade será um importante instrumento para conduzir os municípios a implementarem uma cultura organizacional de planejamento de longo prazo”.

Finalmente, o programa do Ministério da Previdência Social refere-se ao “Pró-Gestão” (termo de adesão), a fim de se reconhecerem “boas práticas de gestão adotadas pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), com meta de 624 adesões e 251 certificações até setembro de 2024”.

4 (DES)CAMINHOS DA EQUALIZAÇÃO FISCAL E DAS DÍVIDAS ESTADUAIS

A primeira área da política (Equalização Fiscal e Transferências Federais) constitui um problema já bastante analisado e com proposições de caminhos alternativos para soluções (Mendes, 2021, 2023), o mesmo ocorrendo com a terceira área (Pessoa e Santos, 2016). Note-se que essas duas áreas constituem bases fundamentais para as capacidades fiscais e financeiras (receitas e despesas, correntes e de capital) dos três níveis de governo.

As transferências correntes, em 2023, responderam por 26,8% e 62,2% das receitas correntes totais de estados e municípios, respectivamente (tabela 2).

Quanto à dívida dos estados e municípios, este constitui, também, um problema da União, na medida em que se relaciona com as suas operações de crédito, juros e encargos da dívida e amortização de empréstimos/refinanciamento da dívida (tabela 2), e que estados e municípios têm parcela relevante de suas dívidas com a União: “quanto ao estoque da dívida dos Estados, a maior parte é contratual, fruto de reestruturação com a União (67,6%)” (Brasil, 2024b, p. 52).

As operações de crédito nas receitas de capital (tabela 2), sendo as internas mais relevantes, alcançaram, em 2023, as proporções de 90,4% para a União, 42,8% nos estados e 5,2% nos municípios, em função da alta transferência de capital (93,6%) naquele ano (57,9%, em 2022), respeitados os limites (“espaço fiscal”) das operações em relação à RCL, em 60% para a União e 16% para os estados, o Distrito Federal e os municípios (Brasil, 2024c, p. 584). O percentual da captação de receitas de operações de crédito, entre 2022 e 2023, aumentou para dez estados, sendo o maior no Piauí (12,95%), enquanto Goiás e Roraima não auferiram receitas em 2023 (Brasil, 2024b, p. 15).

Os juros e encargos da dívida nas despesas correntes representaram valores relativamente baixos: 8,7% para a União, 2,8% nos estados e 0,9% nos municípios (tabela 2). Quanto à despesa com amortização/refinanciamento da dívida, os valores alcançaram em média, em 2023, 22,5% e 14,4% das despesas de capital de estados e municípios, respectivamente, e 91,1% no caso da União (tabela 2) (Brasil, 2024c, p. 197).

TABELA 2
Execução orçamentária – receita orçamentária arrecadada e despesa orçamentária empenhada: valor consolidado nacional e por esfera de governo (2022 e 2023)
(Em R\$ 1 milhão)

	União		Estados		Municípios		Valor consolidado	
	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022
Receitas orçamentárias (arrecadadas)								
Receitas correntes (I)								
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	887.930	856.276	691.760	680.170	257.720	229.221	1.837.410	1.765.668
Impostos	879.227	848.440	648.414	641.575	240.442	213.895	1.768.083	1.703.910
Taxas	8.704	7.837	43.345	38.595	16.881	14.903	68.930	61.335
Contribuições de melhoria	–	–	–	–	398	423	398	423
Receita de contribuições	1.196.997	1.128.487	58.496	57.364	39.102	35.122	1.294.595	1.220.972
Contribuições sociais	1.175.568	1.106.403	51.921	51.194	25.772	22.688	1.253.261	1.180.285
Contribuições de intervenção no domínio econômico	21.429	22.084	6.290	5.944	95	78	27.814	28.106

(Continua)

(Continuação)

	União		Estados		Municípios		Valor consolidado	
	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022
Contribuições para entidades privadas de serviço social e de formação profissional	—	—	—	—	1	2	1	2
Contribuição para custeio do serviço de iluminação pública	—	—	285	226	13.234	12.353	13.519	12.580
Receita patrimonial	210.474	298.024	82.517	85.420	48.310	45.526	341.301	428.971
Receita agropecuária	21	31	80	90	14	13	115	134
Receita industrial	6.312	5.523	387	408	12	10	6.711	5.941
Receita de serviços	49.803	52.330	19.644	19.233	15.507	13.721	84.953	85.284
Transferências correntes	242	410	322.769	282.861	624.908	597.707	947.919	880.977
Outras receitas correntes	65.541	36.167	28.384	25.580	19.335	16.539	113.260	78.285
Total das receitas correntes	2.417.320	2.377.248	1.204.037	1.151.126	1.004.908	937.859	4.626.264	4.466.232
Receitas de capital (II)								
Operações de crédito	1.753.960	1.556.241	17.157	15.460	21.589	11.058	1.792.706	1.582.759
Operações de crédito internas	1.726.270	1.549.155	12.209	8.666	17.801	9.103	1.756.280	1.566.924
Operações de crédito externas	27.690	7.086	4.949	6.795	3.787	1.955	36.426	15.836
Alienação de bens	653	964	8.208	3.009	2.120	1.103	10.981	5.075
Amortização de empréstimos	36.253	136.409	1.120	729	111	321	37.485	137.460
Transferências de capital	31	28	4.072	3.773	391.298	22.214	395.401	26.015
Outras receitas de capital	149.643	227.493	9.563	6.874	2.772	3.664	161.978	238.031
Resultado do Banco Central	—	72.824	—	—	—	1	—	72.826
Total das receitas de capital	1.940.541	1.921.135	40.121	29.846	417.889	38.360	2.398.551	1.989.341
Receitas correntes intraorçamentárias (III)	22.632	25.708	91.179	115.535	53.734	46.136	167.545	187.379
Receitas de capital intraorçamentárias (IV)	183	318	1.344	1.728	391	390	1.918	2.436
Total das receitas orçamentárias (V) = (I + II + III + IV)	4.380.676	4.324.409	1.336.681	1.298.235	1.476.922	1.022.745	7.194.278	6.645.388
Despesas orçamentárias (empenhadas)								
Despesas correntes (VI)								
Pessoal e encargos sociais	391.793	360.328	679.629	641.524	504.994	451.670	1.576.416	1.453.522
Juros e encargos da dívida	240.753	247.309	32.524	25.306	8.592	6.824	281.869	279.438
Outras despesas correntes	2.136.747	1.885.553	446.384	436.357	477.670	418.743	3.060.801	2.740.654
Total das despesas correntes	2.769.293	2.493.190	1.158.537	1.103.187	991.256	877.237	4.919.086	4.473.614

(Continua)

(Continuação)

	União		Estados		Municípios		Valor consolidado	
	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022
Despesas de capital (VII)								
Investimentos	68.684	51.217	92.814	113.952	113.027	95.863	274.525	261.032
Inversões financeiras	93.370	73.783	15.266	14.013	2.139	2.291	110.774	90.087
Amortização/refinanciamento da dívida	1.662.424	1.638.442	31.311	29.971	19.385	19.304	1.713.119	1.687.717
Total das despesas de capital	1.824.478	1.763.442	139.391	157.936	134.551	117.458	2.098.418	2.038.836
Total das despesas orçamentárias (VIII) = (VI + VII)	4.593.771	4.256.632	1.297.928	1.261.123	1.125.807	994.695	7.017.504	6.512.450
Déficit orçamentário								
Receitas orçamentárias - despesas orçamentárias (V - VIII)	213.094	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Balanço do Setor Público Nacional 2024 – ano-base 2023 (Brasil, 2024a).

Enquanto isso, a relação DCL/RCL dos estados mais endividados alcançou em 2024, considerando-se o limite legal de 200%⁹ (Brasil, 2024c, p. 541), as seguintes proporções: Rio de Janeiro (211,23%; acima do limite), Rio Grande do Sul (184,4%), Minas Gerais (162,6%) e São Paulo (125,2%). Os estados menos endividados eram Rondônia (-1,3%), Paraíba (-2,4%), Amapá (-2,6%), Paraná (-5,1%), Espírito Santo (-9,7%) e Mato Grosso (-14,5%). A relação DCL/RCL diminuiu para a maioria dos estados (Brasil, 2024b, p. 53), entre 2022 e 2023, em particular no Amapá (-10,9 pontos percentuais – p.p.) e no Paraná (-9,2 p.p.), enquanto as maiores altas foram verificadas no Rio de Janeiro (15,4 p.p.) e em Minas Gerais (14,3 p.p.).

A Resolução nº 02/2024 do Conselho da Federação é um avanço na renegociação das dívidas dos estados, sendo criado o GT-Dívidas, com a participação do Ministério da Fazenda (não integrante da política), do Consórcio Amazônia Legal e do Fórum de Governadores, por meio do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz). A resolução concede benefícios a todos os estados, descontos sobre os juros da dívida e a criação de um fundo de equalização, com recursos economizados no

9. No caso dos municípios, com limite legal de 120% (Brasil, 2024c, p. 541), os mais endividados (acima do limite), em 2024, eram: Urucuá-BA (373,7%), Ipixuna do Pará-PA (263,0%), Santa Terezinha de Goiás-GO (227,0%), Belmonte-BA (178,9%), Goianinha-RN (162,6%), Quatis-RJ (156,9%), Estrela do Norte-SP (148,1%), Nazaré da Mata-PE (137,3%), Piancó-PB (127,6%), Japarutuba-SE (124,3%), seguidos de Santa Luzia-BA (119,6%), pouco abaixo do limite legal. Os menos endividados eram: Rio Doce-MG (-206,4%), Presidente Kennedy-ES (-210,9%), Santa Luzia-MG (-215,3%) e Seropédica-RJ (-285,8%). Para informações sobre os demais, ver: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>. A dívida dos municípios com a União teve uma alta próxima de 10,2%, entre 2022 e 2023. Entre as capitais de estados, o Rio de Janeiro-RJ (54,1%) era a mais endividada, seguida de Manaus-AM (45,1%), enquanto Boa Vista-RR era a menos endividada (9,5%); a mediana é de 26,8% (Brasil, 2024b, p. 63).

pagamento do serviço da dívida e distribuídos a partir de critérios de redução das desigualdades regionais.

Essa resolução – que redundou na aprovação do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos estados (Propag), pelo Congresso Nacional, em dezembro de 2024 –, foi convertida na Lei Complementar (LC) nº 212, de 13 de janeiro de 2025, com prazo de adesão dos estados até dezembro de 2025. A despeito da concertação federativa e da aprovação legislativa rápida, o programa teve análise limitada sobre os seus impactos, inclusive fiscais.

O programa prevê a revisão dos termos das dívidas dos estados e do Distrito Federal com a União e a instituição de um fundo de equalização federativa, com distribuição anual entre os estados dado pelos critérios seguintes: i) inverso da relação Dívida Consolidada/RCL, com peso de 20%; e ii) coeficientes de participação no Fundo de Participação dos Estados (FPE), com peso de 80%.

O programa é um apelo dos estados, tendo em vista o impasse da dívida pública (90% concentrada nos estados de Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo), no contexto de curto prazo, reconhecendo-se restrições na estrutura das dívidas estaduais. Todavia, ele não promove os incentivos apropriados no longo prazo, ao oferecer benefício relativamente uniforme, sem levar em conta as especificidades estaduais e sem enfrentar o cerne do problema relacionado a falhas estruturais do pacto federativo, na alocação de receitas, nos encargos e nas competências entre as instâncias de governo.

O alívio de curto prazo nas finanças estaduais, além da adoção de mecanismos de pagamento antecipado, pode reduzir pressões fiscais e mesmo o estoque da dívida. Porém, o programa pode resultar em perda de receitas para a União, gerar incentivos negativos (*moral hazard*)¹⁰ e incerteza no mercado de precatórios e créditos tributários. Quanto mais dívida o estado tiver, mais recursos ele irá receber, segundo o primeiro critério do programa, a despeito do comportamento da RCL. O Propag não soluciona o problema da capacidade fiscal própria dos estados, com impactos positivos na Receita Corrente (RC), já que não recai sobre as fontes da arrecadação tributária própria estadual, fundadas nas suas estruturas produtivas e de renda.

Assim, a boa ideia de um fundo de equalização não funcionará, nos termos do Propag, porque os critérios de distribuição do FPE são distorcidos. Além disso, a equalização demandaria fortalecimento das bases produtivas estaduais para

10. *Moral hazard*, ou “risco moral”, refere-se a situações em que um agente assume riscos sem arcar com os custos; neste caso, pode-se desestimular a responsabilidade fiscal, penalizar quem mantém contas equilibradas e comprometer o pacto federativo e a política fiscal no longo prazo.

fomentar arrecadação própria, prevendo, por exemplo, recursos do fundo para investimentos produtivos.

A despeito de impacto na RC e, portanto, na RCL¹¹ dos estados, o critério do FPE tampouco resolve o problema, dadas as distorções já existentes no instrumento, provenientes de seus próprios critérios populacionais e de renda domiciliar *per capita* (Mendes, 2023). A concentração da população e da pobreza nas grandes cidades e no seu entorno promove um ciclo vicioso, em que mais recursos fiscais são dirigidos para locais em que o nível e a capacidade de arrecadação já estão no limite superior (carga tributária).

Pode-se argumentar que a maior parte dos recursos vai para estados e regiões menos desenvolvidos. De fato. Porém, como já demonstrado, a equalização das capacidades fiscais não é alcançada (Mendes, 2023), e o Propag, apesar da ideia do fundo de equalização, não altera os fundamentos anteriores. No mesmo sentido, os incentivos do Propag estão sendo dirigidos para lugares em que já existe uma alta concentração da estrutura produtiva e de renda, fontes da base arrecadatória governamental, e, ainda, uma alta concentração de população e de pobreza, fontes adicionais de demandas crescentes por recursos, bens e serviços públicos.

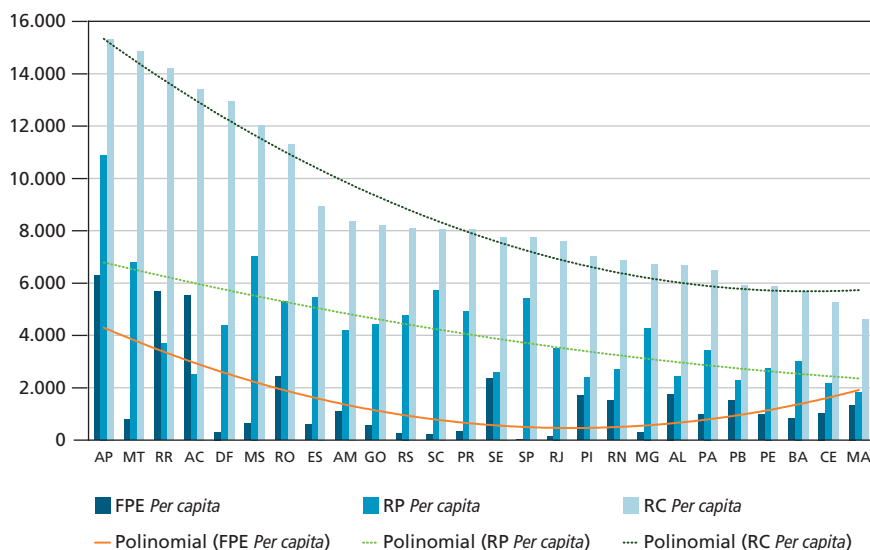
Incentivos positivos para quebrar o ciclo vicioso dessa problemática da concentração no país exigem atacar as causas principais, para uma descentralização efetiva das capacidades fiscais e financeiras dos estados e, também, dos municípios. Não se trata de acabar os incentivos anteriores, que sinalizam soluções emergenciais, conjunturais e de curto prazo, mas de atacar as fontes estruturais da baixa possibilidade dos estados e dos municípios de constituírem bases fiscais e financeiras próprias. Trata-se tanto de melhorar a capacidade de arrecadação própria quanto de criar incentivos corretos, a fim de serem fortalecidas e potencializadas as fontes principais de receitas, hoje no limite inferior da escala tributária nos estados e municípios com frágil estrutura produtiva e de renda.

Os instrumentos de transferências de recursos fiscais (FPE e Fundo de Participação dos Municípios – FPM) não promovem a equalização apropriada das potencialidades estaduais e locais, tanto por estarem baseados em critérios insuficientes e distorcivos, quanto por não atacarem as causas (fontes) principais das contrastantes capacidades próprias dos estados e municípios (Mendes, 2023). Observa-se no gráfico 1 que os estados das regiões Norte e Nordeste possuem maior FPE *per capita*. Contudo, as receitas próprias *per capita* e, principalmente, a RC *per capita* (aí se incluem as transferências), estão em tendência decrescente.

11. A RCL é o somatório das receitas correntes, deduzidos alguns itens explicitados pela LRF, sendo mais relevantes as repartições de receitas tributárias previstas na Constituição e contribuições dos servidores aos regimes de previdência. A RCL serve de parâmetro para os limites da despesa total com pessoal, da DCL, das operações de crédito, do serviço da dívida e da concessão de garantias (Brasil, 2024c, p. 213).

GRÁFICO 1

FPE, Receita Própria (RP) e Receita Corrente (RC) *per capita* (2023)
(Em R\$)



Esse resultado demonstra que o FPE não equaliza as receitas *per capita* estaduais, dependentes das capacidades de arrecadação e da estrutura produtiva e de renda locais. O “fundo de equalização” do Propag não resolve isso, já que é apoiado no critério do FPE, com peso de 80%.

Apesar de o critério RCL/DC (peso 20%) penalizar os estados mais endividados (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo), outros com baixas receitas correntes *per capita* (Alagoas, Piauí e Bahia) não serão favorecidos. Da mesma forma, estados menos endividados serão beneficiados, mesmo aqueles que possuem altas receitas correntes *per capita* (Paraná, Espírito Santo e Mato Grosso).

O pacto federativo nacional é sustentado em um impasse. Estados e municípios mais ricos sempre precisam de mais recursos, pois existe uma concentração crescente de população, da estrutura produtiva, da pobreza e da renda, demandando mais e melhores bens e serviços públicos. Enquanto isso, estados e municípios mais pobres precisam sempre de mais recursos, pois, sustentados por uma frágil estrutura socioeconômica, necessitam de mais e melhores bens e serviços públicos (básicos, até). Esse seria um caminho para superar o desafio para a alta demanda por recursos, em contextos de restrição fiscal.

Como superar esse impasse? Reiterando: sem incentivos corretos para quebrar o ciclo vicioso da concentração da estrutura produtiva, da renda, da população e da pobreza, o país estará fadado a, de um lado, continuar construindo programas com transferências diretas de recursos às famílias (assistência social) e, de outro, programas com transferências de recursos a estados (a exemplo do Propag) e municípios que, ou atingiram limites críticos de dívidas, a despeito da sua maior potencialidade fiscal e financeira, ou permanecem em limites críticos de arrecadação própria, a despeito de níveis razoáveis de dívida.

Assim, o Propag pode ser considerado uma renegociação legítima das dívidas estaduais, mas que não avança, nem nas condições fundamentais para que os estados realizem operações financeiras sustentáveis, nem no processo de equalização das capacidades fiscais estaduais. Isso vale para o caso dos estados, dado o Propag, e, também, para o dos municípios, em escalas proporcionais.

A possibilidade de rever a problemática federativa brasileira, incluindo-se as áreas anteriores, está presente na constituição da Câmara Técnica I, em particular, na área de estruturação de sistemas nacionais de políticas públicas. Ela constitui uma tentativa de consolidação de arranjos federativos daquilo que foi estruturado em alguns setores, como na saúde (Sistema Único de Saúde – SUS) e na assistência social (Sistema Único de Assistência Social – Suas). A estruturação de uma governança tripartite entre as três instâncias governamentais das políticas públicas (sistema nacional) compreende aquilo que a literatura denomina de “arranjos federativos” (Mendes, 2013).

Os problemas associados aos sistemas nacionais de políticas públicas, porém, assumem um caráter, primeiramente, de superação de sistemas setoriais, mesmo que tripartites, para sistemas nacionais com estruturas multi ou intersetoriais, também considerados para fins de planejamento (orçamento) federal como “programas (ações) transversais”. A própria composição multifuncional e multissetorial da política da Câmara I contribui para essa perspectiva. Ainda, a superação das condições críticas fiscais e financeiras, tratadas anteriormente, envolve o comportamento das três instâncias de governo em relação às suas políticas públicas setoriais, expressas nas despesas executadas por função, também tratadas anteriormente.

O segundo aspecto relevante seria questionar a flexibilidade dos sistemas nacionais setoriais ou multissetoriais em adequar os instrumentos das políticas públicas, presentes nos programas e ações das três instâncias de governo, de acordo com as demandas heterogêneas e desiguais no território nacional. Tais demandas requerem arranjos federativos adaptados aos contextos específicos, entre as três instâncias de governo, por meio de sistemas nacionais multissetoriais de políticas públicas.

Nesse sentido, as duas primeiras áreas estão conectadas à última, na medida em que a reorganização da capacidade fiscal (equalização e transferência) e financeira

(dívida) dos estados e municípios, bem como da União, deve ser adequada às diferentes exigências socioeconômicas, com apoio em sistemas nacionais de políticas públicas multissetoriais e arranjos federativos particulares (Mendes *et al.*, 2013).

5 SISTEMA MULTISSETORIAL DE POLÍTICA PÚBLICA E TERRITÓRIO

A concepção dos esquemas de distribuição de responsabilidades e financiamento consagrados pela CF/1988 negligenciou que o território não pode ser definido por poucos aspectos, que as especificidades locais são relevantes para diagnosticar necessidades, formular programas, assim como para a própria efetividade de uma série de objetivos.

A pactuação das atribuições dos três níveis de governo em relação aos programas públicos seguiu lógicas distintas, nem sempre pautadas pelo estabelecimento de padrões de oferta de bens e serviços essenciais à proteção e promoção social das parcelas mais vulneráveis da população.

Ao longo dos mais de trinta anos posteriores à promulgação da Constituição, os estados e municípios terminaram por assumir diversas responsabilidades. Os maiores avanços foram obtidos nas áreas de saúde e educação, mediante a vinculação de recursos às despesas. No campo dos serviços de uso coletivo (como saneamento, habitação e infraestrutura), ainda persistem enormes lacunas. A oferta desses serviços – intensivos em investimento – termina sendo prejudicada por um padrão de ajuste das contas públicas que afeta despesas discricionárias e impõe restrições aos governos subnacionais para contratar operações de crédito. Além disso, as ações produzem externalidades que tendem a ultrapassar os limites administrativos dos municípios e, em alguns casos, dos próprios estados, dificultando a negociação da distribuição de custos e benefícios.

Ainda que a efetividade da prestação descentralizada de serviços – tanto em termos de custo quanto do grau de cobertura e abrangência da rede pública – dependesse de uma combinação equilibrada entre autonomia e interdependência das três esferas de governo, a reforma constitucional não previu mecanismos indutores de articulação federativa.

Historicamente, o enfrentamento dos desequilíbrios regionais encontra-se a reboque das ações federais conduzidas pelos ministérios setoriais, com base em visões particulares e parciais das questões territoriais.

Estados e municípios acabaram por assumir papel bastante discreto na condução de processos de desenvolvimento pautados por demandas das suas respectivas comunidades de base. Submetidos a um duro pacote de ajuste fiscal, assim como a medidas de controle e austeridade impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no início dos anos 2000, as unidades subnacionais não encontraram

meios para financiar investimentos com potencial transformador das realidades locais. Além do comprometimento das despesas com educação e saúde, os orçamentos estaduais e municipais precisaram ser direcionados para o funcionamento e manutenção da vida cotidiana dos territórios sob a sua administração – o que se expressa por dispêndios com segurança pública, conservação de estradas e vias públicas, iluminação e limpeza de vias urbanas.

Para Favareto, os estados e municípios emergiram como meros depositários de ações e investimentos de recorte setorial, porque os projetos levados a cabo ou induzidos pela ação federal foram (e ainda são) territorialmente cegos. O autor defende que, nos governos Lula e Dilma (2003-2016), a concepção de programas orientados à mitigação dos desequilíbrios regionais chegou a contar com esforços da burocracia federal em prol do fortalecimento de instrumentos de articulação federativa (Favareto *et al.*, 2015; Favareto e Lotta, 2017; Favareto e Safatle, 2018). Não obstante, os esforços representaram mais uma inovação retórica do que um verdadeiro processo de mudança institucional.

No período em tela, estudos dedicados a analisar as dinâmicas regionais apontam que o crescimento da economia foi acompanhado por desconcentração espacial do produto, assim como por expressivas melhoras nos indicadores de pobreza e na distribuição de renda. Nordeste, Norte e Centro-Oeste experimentaram taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB) superiores às das regiões mais prósperas. Contudo, esses resultados não podem ser atribuídos a ações com um recorte regional explícito (Monteiro Neto, 2020).

As realidades socioespaciais foram impactadas por programas concebidos com base em formulações externas aos territórios-alvo – destacando-se, por exemplo, os investimentos em grandes obras de infraestrutura, a realização de eventos internacionais (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016), bem como os incentivos para a produção em larga escala de *commodities* (agrícolas e minerais).

Para a melhoria dos indicadores sociais, contribuíram uma série de políticas de abrangência nacional, como o reforço dos sistemas gratuitos de saúde e educação, incluindo a interiorização de unidades públicas de ensino técnico e superior; os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família; a valorização do salário mínimo; e os programas habitacionais, como o Minha Casa, Minha Vida.

Uma política pública federativa requer amplitude fiscal e financeira compatível com as responsabilidades dos entes governamentais na implementação das políticas públicas. Um sistema nacional de políticas públicas precisa construir arranjos federativos entre as três instâncias de governo, aptos a compatibilizar as possibilidades fiscais e financeiras e as demandas multissetoriais, que são heterogêneas no território nacional (Mendes, Linhares e Messenberg, 2014).

A Política Federativa na Câmara Técnica I apresentada pelo Conselho da Federação, apesar de avanços, padece de instrumentos e incentivos capazes de atuar diretamente sobre as causas essenciais dos problemas associados às três áreas prioritárias destacadas, como analisado anteriormente.

A estruturação de sistemas nacionais de políticas públicas, em andamento em alguns setores, depende de as três instâncias governamentais construir capacidades fiscais e financeiras sustentáveis, passando pelos incentivos adequados discutidos antes, e constituir arranjos federativos aptos a coordenar as políticas setoriais dessas instâncias de governo, para atendimento das carências socioeconômicas no país.

A equalização fiscal e a sustentabilidade da dívida, tratadas anteriormente, compreendem fatores essenciais das capacidades (restrições) fiscais e financeiras das três instâncias governamentais, para a provisão de bens e serviços públicos.

As funções públicas, sustentadas nas responsabilidades e competências constitucionais e legais das três instâncias de governo, constituem a espinha dorsal das políticas públicas setoriais. As três esferas federativas executam parcelas dos seus recursos fiscais e financeiros disponíveis para atender a todas as funções setoriais presentes no orçamento público, independentemente do nível de responsabilidade constitucional e legal associado a cada uma, restando uma carência de recursos para áreas intensivas em investimentos.

Isso não significa que, em cada função, exista um alinhamento entre as políticas públicas implementadas nos três níveis de governo. Da mesma forma, não significa que cada ente federativo consiga adequar suas capacidades fiscais e financeiras individuais frente às demandas socioeconômicas específicas associadas às escalas territoriais de atuação das suas competências e responsabilidades.

A busca da gestão e governança públicas consiste em construir políticas setoriais e estruturar planejamentos orçamentários de programas e ações capazes de fazer face, satisfatoriamente, dentro das restrições fiscais e financeiras, às demandas de grupos populacionais específicos envolvidos em problemas associados aos diversos setores de atuação pública. Por isso, a cooperação e coordenação federativa é importante.

Na medida em que essas exigências não sejam compatíveis com as restrições fiscais e financeiras dos três níveis de governo, a estratégia consiste em priorizar a alocação de recursos públicos para programas e ações destinadas ao público-alvo a ser atendido preferencialmente pelas políticas setoriais. Contudo, as demandas da sociedade são multidimensionais, envolvendo as diversas áreas ou setores da administração pública. Necessariamente, a ação pública consiste em despendar recursos fiscais e financeiros nas várias funções públicas (setores) capazes de atender às necessidades multidimensionais de diversos públicos-alvo.

O desafio de cada instância governamental é constituir uma estratégia de ação pública apta a gerar convergência entre as diversas políticas setoriais associadas aos vários públicos-alvo. O planejamento orçamentário dos entes federativos procura estruturar seus programas e suas ações setoriais de modo a enfrentar esse desafio, inclusive apresentando programas transversais ou multissetoriais, na medida em que são constatadas necessidades de convergências nas políticas e nas ações setoriais.

Cada política pública enfrenta o desafio de construir instrumentos adequados para atuar sobre as causas de determinado problema relativo a determinado público-alvo. É possível, portanto, que as três instâncias de governo estejam imbuídas em atuar sobre os mesmos problemas e os mesmos públicos-alvo. Assim, a possibilidade de uma ação conjunta dos três níveis de governo sugere um potencial maior de solução dos problemas de determinados públicos-alvo.

As lacunas da política federativa destacada neste capítulo não falham apenas em promover a equalização das capacidades fiscais e financeiras, mas falham também porque as ações prioritárias não alcançam medidas efetivas em prol da cooperação e coordenação.

Dessa forma, tem-se uma organização dentro de cada instância governamental, no sentido de coordenar a ação pública dentro de uma visão multissetorial e entre as três instâncias, para coordenar suas ações multissetoriais dentro de sistemas nacionais de políticas públicas. Os sistemas nacionais de políticas setoriais, a exemplo do que ocorre nas áreas de saúde (SUS) e assistência social (Suas), mas presentes, ainda, em várias propostas de outros setores na mesma direção, devem incorporar o caráter multissetorial e interfederativo de todas as políticas públicas.

Isso não significa um único sistema nacional de política pública, mas uma busca de compatibilização entre os diversos sistemas setoriais, para dar conta daquele caráter essencial da ação pública (multissetorial e interfederativo). Nesse sentido, o papel do território como instrumento de articulação entre os sistemas setoriais é fundamental, dada a existência de uma diversidade de situações nas diferentes capacidades dos entes federativos e demandas socioeconômicas no país.

A tendência das regras constitucionais e legais do Estado é, em geral, de aplicação uniforme para toda a população em todo o território nacional, mas com elementos jurídicos apropriados para atender a situações específicas. Da mesma maneira, as políticas públicas buscam responder às necessidades prioritárias da sociedade, em todo o país, mas adequando seus instrumentos e incentivos aos contextos socioeconômicos específicos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na Agenda Federativa Prioritária, do Conselho da Federação, a Política Federativa de Fortalecimento da Gestão e da Cooperação Federativa se destaca, demonstrando lacunas quanto aos ministérios envolvidos e limitações quanto aos programas e às ações do governo federal – passíveis de adesão pelos estados e municípios –, concebidos com o objetivo de alinhar as políticas públicas setoriais nas três escalas federativas.

As três áreas dessa política federativa tratam da equalização fiscal e das transferências federais; dos sistemas nacionais de políticas públicas; e das dívidas de estados e municípios. O maior avanço da política, até o momento, resultou na LC nº 212, de 13 janeiro de 2025, que instituiu o Propag.

O programa responde ao apelo dos estados endividados, no contexto de curto prazo, mas não promove os incentivos apropriados, no longo prazo, e não gera impactos estruturais na RC, já que não recai sobre as fontes da arrecadação tributária própria dos estados, fundadas nas suas estruturas produtivas e de renda. O critério do FPE tampouco resolve o problema, tendo em vista as distorções já existentes no instrumento, provenientes de seus próprios critérios, desvirtuando e limitando o papel do fundo de equalização proposto.

Incentivos positivos para quebrar o ciclo vicioso da problemática da concentração produtiva, populacional, da pobreza e da renda no país e construir estratégias para reduzir as desigualdades sociais e territoriais pressupõem atacar as fontes (causas) principais, para uma descentralização efetiva das capacidades fiscais e financeiras dos estados e municípios.

Não se trata de extinguir os incentivos anteriores, que sinalizam para soluções emergenciais, conjunturais e de curto prazo, mas de atacar as causas estruturais das insuficientes capacidades fiscais e financeiras dos entes federativos. Trata-se tanto de melhorar a capacidade (limitada) de arrecadação própria quanto de criar instrumentos corretos para fortalecer e potencializar as fontes principais de arrecadação própria, hoje no limite inferior da escala tributária nos estados e municípios com frágil estrutura produtiva e de renda.

Assim, o Propag pode ser considerado uma renegociação legítima das dívidas estaduais, mas que não avança, nem nas condições fundamentais para que os estados realizem operações financeiras sustentáveis, nem no processo de equalização das capacidades fiscais estaduais. Isso vale para o caso dos estados, dado o programa, e vale também, proporcionalmente, para os municípios.

A estruturação de sistemas nacionais de políticas públicas, em andamento em alguns setores, está associada às questões citadas, dependendo de as três instâncias governamentais construírem bases fiscais e financeiras sustentáveis, além de arranjos

federativos capazes de coordenar as políticas setoriais das três instâncias de governo no atendimento das demandas socioeconômicas no país.

A redemocratização e a promulgação da Constituição Cidadã, em suma, foram importantes para aumentar as chances de protagonismo da pluralidade de forças sociais que compõem o território brasileiro, assim como para a universalização dos direitos sociais básicos. Através do processo eleitoral e da liberdade de expressão, foram estabelecidas normas para o aumento da transparência e dos canais de participação da sociedade civil nos assuntos de interesse coletivo. Entretanto, nem o pacto federativo resultante da reforma de 1988, nem os acontecimentos posteriores, incentivaram uma visão compartilhada de futuro entre as três esferas de governo. As restrições orçamentárias e as obrigações do dia a dia terminaram subordinando as políticas do desenvolvimento regional aos programas formulados pela União.

A retomada do diálogo intergovernamental, mediante a criação, em 2023, do Conselho da Federação, é uma sinalização positiva. Assim como o reconhecimento de que a cooperação e a articulação federativa são fundamentais para superar passivos longevos no campo do desenvolvimento. Não obstante, os programas e medidas implementados nessa direção ainda são incipientes.

Encontrar meios para fortalecimento das economias regionais e locais é o caminho mais sustentável para reduzir os desequilíbrios entre a demanda e a oferta de serviços públicos, garantir a autonomia dos entes subnacionais na arrecadação de seus próprios recursos e, ao mesmo tempo, permitir maior controle e participação das comunidades locais no processo orçamentário. Esse foi o desafio não enfrentado pelo pacto federativo introduzido pela CF/1988, e continua sendo uma questão em aberto.

Em síntese, não se trata de constituir um único sistema nacional de política pública, senão de se compatibilizarem os diversos sistemas setoriais, para que se cumpra o caráter essencial – multissetorial e interfederativo – da ação pública. Nesse sentido, o papel do território como instrumento de articulação entre os sistemas setoriais é fundamental, tendo em vista a variabilidade das capacidades dos entes federativos e das demandas socioeconômicas no país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria Especial de Assuntos Federativos. O que é: conheça o Conselho da Federação. **Gov.br**, 24 out. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/sri/pt-br/assuntos-1/SEAF/conselho-da-federacao/acesso-a-informacao/o-que-e/copy_of_o-que-e.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanco do setor público nacional 2024** – ano base 2023. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024a. Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/49923>.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de finanças dos entes subnacionais**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024b. Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/51542>.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**. 14. ed. Brasília: MF, 2024c. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf.v5>.

FAVARETO, A. *et al.* Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, v. 1, n. 1, p. 14-46, dez. 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316175104_Territorios_importam_-_bases_conceituais_para_uma_abordagem_relacional_do_desenvolvimento_das_regioes_rurais_ou_interioranas_no_Brasil.

FAVARETO, A.; LOTTA, G. Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros. **Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 22, n. 3, p. 11-38, set.-dez. 2017. Disponível em: <https://seer.unisc.br/index.php/redes/issue/view/444>.

FAVARETO, A; SAFATLE, A. Entrevista – da retórica à prática. **Página 22**, n. 108, p. 7-11, jun. 2018. Disponível em: <https://pagina22.com.br/wp-content/uploads/2018/06/P22-ED108-1.pdf>.

MENDES, C. C. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. *In*: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (ed.). **Brasil em desenvolvimento 2013**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. p. 199-220.

MENDES, C. C. Equalização fiscal no Brasil: distorções e proposta para o caso dos estados. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 49-58, nov. 2021.

MENDES, C. C. Equalização fiscal e socioeconômica estadual no Brasil: lições canadenses e australianas. *In*: PALOTTI, P. *et al.* **E os Estados?** Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. p. 135-168.

MENDES, C. C.; LINHARES, P. T.; MESSENBURG, R. P. Gasto público desigual e arranjo federativo regional no Brasil. *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (ed.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 303-328.

MONTEIRO NETO, A. (org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. v. 2. Disponível em: www.ipea.gov.br.

PESSOA, M.; SANTOS, F. E. L. A. **Limites ao endividamento e sustentabilidade fiscal**: o caso dos governos estaduais. Rio de Janeiro: Ipea; set. 2016. (Texto para Discussão, n. 2232).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MENDES, C. C. Gasto público, desigualdades regionais e arranjos federativos no Brasil. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 97-98, jul.-dez. 2016.

PESSOA, M. **Evolução recente da dívida estadual**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2016. (Texto para Discussão, n. 2185).

CAPACIDADE FISCAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL: ASSIMETRIAS E ARRANJOS FEDERATIVOS TERRITORIAIS

Constantino Cronemberger Mendes¹

1 INTRODUÇÃO

A capacidade de o setor público, nas suas diversas instâncias governamentais, institucionais e administrativas, atender às demandas prioritárias da sociedade por bens e serviços públicos, bem-estar e desenvolvimento, está fortemente associada à sua capacidade fiscal e financeira, proveniente de suas bases econômicas e tributárias próprias (diretas) e de transferências de recursos públicos entre os entes federativos (Rezende, 2016). O sistema federativo favorece uma divisão territorial de direitos e deveres entre as esferas de governo (Arretche, 2010), tanto na captação quanto na execução de recursos públicos para o atendimento das demandas prioritárias da população por bens e serviços públicos, nos seus territórios de atuação.

A compatibilização das capacidades operacionais adequadas a cada ente federativo para o atendimento das demandas prioritárias da população constitui desafio à construção de um sistema (pacto) federativo de equalização fiscal e financeira compatível com sistemas de políticas públicas nacionais, nos vários setores das funções públicas. A existência desses sistemas possibilita enfrentar e superar desafios técnicos, políticos e jurídicos para a alocação de recursos escassos nas diversas políticas (funções) públicas setoriais, das várias esferas de governo, para a provisão de bens e serviços públicos capaz de promover bem-estar e desenvolvimento para a população.

Nesse sentido, este capítulo se propõe a investigar se a configuração atual das receitas correntes municipais e estaduais no Brasil – bem como o efeito das transferências de recursos públicos sobre elas – é suficiente para promover uma equalização das capacidades operacionais dos entes federativos apta a sustentar políticas públicas que façam frente às demandas heterogêneas existentes no país, para alcance de níveis sustentáveis de desenvolvimento.

A possibilidade de as instâncias de governo atuarem conjuntamente está implícita nos sistemas nacionais de políticas setoriais (saúde, educação, saneamento,

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). E-mail: constantino.mendes@ipea.gov.br.

assistência social etc.), devendo ser enfrentados os problemas comuns da conjunção de recursos públicos disponíveis e da responsabilidade compartilhada para atendimento das demandas prioritárias no território nacional. O próprio território é considerado um instrumento relevante para a identificação das diferentes instâncias governamentais e capacidades operacionais envolvidas, bem como dos problemas (diagnósticos) envolvendo públicos-alvo a serem atendidos em determinada porção territorial (região), por políticas públicas das três esferas de governo.

O objetivo deste estudo é, portanto, avaliar como a configuração das capacidades operacionais municipais e estaduais, em termos de receitas correntes (próprias) e das transferências, pode favorecer arranjos federativos habilitados a implementar políticas públicas conjuntas, para o desenvolvimento regional.

O capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução. A seção a seguir trata de aspectos teóricos e metodológicos. A seção 3 realiza um tratamento conceitual das variáveis em análise. A quarta seção avalia as configurações das capacidades tributárias e das transferências para estados e municípios e suas implicações para o desenvolvimento local. Finalmente, a última seção apresenta conclusões e desdobramentos do tema.

2 ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

O Estado brasileiro, em bases federativas, opera por meio de três instâncias governamentais, que, na medida das capacidades fiscais e financeiras próprias e disponíveis e das competências constitucionais, implementam políticas públicas habilitadas a atender a beneficiários (público-alvo) de bens e serviços públicos em todo o país. A descentralização federativa e as desigualdades territoriais não necessariamente andam juntas, atribuindo-se ao governo central um papel fundamental na regulamentação, coordenação e supervisão das políticas públicas (Araújo, 2015; Arretche, 2010).

As teorias das finanças públicas (Musgrave, 1959; Musgrave e Musgrave, 1989) e dos bens e gastos públicos (Samuelson, 1954) foram adaptadas para dar conta das particularidades da provisão de bens e serviços públicos em contextos federativos (Oates, 1972), de congestionamento ou economias de escala (Isard, 1956), produção e consumo geograficamente localizados (Tiebout, 1956) e externalidades (Coase, 1960), que podem ser interpessoais, intersetoriais (atividades públicas e produtivas) e territoriais.

A abordagem moderna da economia do setor público procura integrar, portanto, a abordagem orçamentária de receitas e despesas públicas (Giacomoni, 2019) com aquelas federativas e territoriais (Camargo, 2020; Rezende, 2016; Rodrigues e Moscarelli 2015; Mendes, 2013), adaptando os conceitos de economia espacial e desenvolvimento regional aos da nova geografia econômica (Fujita, Krugman e Venables, 2002; Cruz *et al.*, 2011; Thisse, 2011).

Mendes (2013, p. 202) salienta que “[e]ssa convergência conceitual [entre federalismo e território] incide, particularmente, sobre uma análise de demanda por meio das despesas públicas (gastos públicos) [...] para a provisão de bens e serviços públicos em contexto de heterogeneidade territorial e disparidades espaciais”. Em ambientes onde não há correspondência perfeita entre capacidade de financiamento e distribuição de encargos entre as instâncias governamentais, as transferências ou repasses financeiros horizontais e verticais entre elas são capazes de corrigir falhas ou imperfeições daqueles ambientes (Oates, 1972).

As transferências fiscais e financeiras podem ser tratadas como formas de descentralização da ação do setor público e realizadas quando existem externalidades na prestação de bens e serviços públicos (Shah, 2006). Elas são operacionalizadas por meio de diversos instrumentos de repasse (Ter-Minassian, 1997), aptos a compensar as assimetrias das capacidades fiscais, financeiras e produtivas dos entes federativos. A necessidade de coordenação e harmonização fiscal também importa ao esforço de regulação, estabilização e equilíbrio fiscal (Tanzi, 2011).

Neste estudo, a configuração das capacidades próprias e disponíveis (incluídas as transferências) para 5.506 municípios (98,8% do total) e 26 estados e o Distrito Federal, para o ano de 2023, é avaliada por dados de receita corrente e transferências obtidos da Secretaria do Tesouro Nacional² (Brasil, 2025), para estados e municípios.

Os dados populacionais para estados e municípios, em 2023 e 2024, são provenientes de estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),³ inclusive como base para cálculo das cotas para o repasse dos recursos de transferências legais e constitucionais – em particular, dos fundos de participação de estados (FPE) e municípios (FPM).

Os valores das variáveis analisadas são, em geral, considerados em termos *per capita* e proporcionais ou relativos entre elas. A análise descritiva dos dados utiliza-se de métodos estatísticos e georreferenciados. No primeiro caso, os gráficos *boxplot* (diagramas de caixa) representam a distribuição dos dados; são destacados os intervalos interquartis, a mediana ou valor central da distribuição (não sujeita a valores discrepantes), a média, os valores máximos e mínimos (“bigodes” ou *whiskers*), mostrando a extensão dos valores não discrepantes (*outliers*) e os pontos isolados ou discrepantes, além da (as) simetria dos dados (distribuição normal, positiva ou negativa).

2. Para mais informações, ver: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: jun. 2025.

3. Para mais informações, ver: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: jun. 2025.

A representação cartográfica dos dados municipais utiliza-se do *software* Philcarto, com aplicação de métodos de classificação, em quartis e natural (Jenks), que identifica agrupamentos homogêneos, e de índices de autocorrelação espacial (Moran e Geary), que podem ser positivos (semelhanças próximas) ou negativos (diferenças próximas), revelando interações municipais, dando margem a arranjos federativos territoriais.

3 RECEITAS E TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS EM CONTEXTOS LOCAIS

A categoria econômica orçamentária das receitas correntes constitui disponibilidade fiscal e financeira de estados e municípios para financiar a ação pública e atingir os objetivos e as metas das políticas públicas (programas e ações) no atendimento das demandas da sociedade por bens e serviços públicos. As receitas correntes são provenientes de tributos, taxas, contribuições, patrimônio estatal, da cobrança de atividades econômicas, entre outras fontes de recursos (Brasil, 2024).

As transferências fiscais e financeiras intergovernamentais compreendem instrumentos de equilíbrio das finanças dos governos subnacionais (Lima e Diniz, 2016, p. 246 e 247) e de compartilhamento de recursos públicos entre os entes federativos (União, estados e municípios). A distribuição ou repartição de recursos fiscais e financeiros tem o propósito de reduzir as disparidades de receitas arrecadadas diretamente pelas instâncias governamentais, equalizar as capacidades operacionais de governo e contribuir para a provisão adequada de bens e serviços públicos (Brasil, 2016).

Os recursos transferidos entre União, estados e municípios, para além daqueles provenientes das suas próprias receitas (tributárias ou não) diretamente arrecadadas, compõem montantes substanciais capazes de torná-los instâncias complementares na provisão de bens e serviços públicos e no desenvolvimento regional. A exemplo da prevalência macrorregional (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) “explícita”, as políticas públicas federais (setoriais), da União, têm atuado em diferentes escalas territoriais.

Porém, elas carecem, ainda, de uma abordagem sistêmica que integre as ações e os seus instrumentos com aqueles dos demais entes federativos envolvidos nas áreas (regiões) passíveis de serem priorizadas em todo o território nacional. Os arranjos federativos como instrumentos de políticas públicas coordenadas e cooperativas (a exemplo dos consórcios públicos) são, ainda, pouco utilizados para ações públicas conjuntas interfederativas em ambientes territoriais específicos.

Os recursos públicos alocados entre os entes federativos são constituídos por diversos tipos de transferências: obrigatórias (constitucionais, incondicionais; e legais, passíveis de condicionalidades); discricionárias, condicionais e, em geral, com contrapartidas; e voluntárias (a título de cooperação, auxílio ou assistência

financeira), por meio de contrato de repasse e convênio, para organizações da sociedade civil (OSCs) sem fins lucrativos (Lei nº 13.019/2014), por delegação, e específicas ou prioritárias (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, Defesa Civil, por exemplo).

Os principais instrumentos de transferências (Brasil, 2016) são elencados a seguir.

- Apoio Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios (AFE/AFM);
- Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) – Combustíveis;
- Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX);
- Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios (FPE/FPM);
- Imposto sobre Operações Financeiras ligadas ao Ouro (IOF-Ouro);
- imunidade do Imposto sobre Produtos Industrializados referente a exportações (IPI-Exportação);
- Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR);
- Lei Complementar (LC) nº 87/1996 (Lei Kandir);
- *Royalties*;
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);
- Cessão Onerosa, LC nº 201/2023 (Compensação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS);
- LC nº 173/2020 (Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus – PFEC);
- LC nº 176/2020 (Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – e ADO 25); e
- Repasses às OSCs.

As transferências de estados aos seus municípios, referentes ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) (metade do valor arrecadado com veículos licenciados no município) e ICMS integram, ainda, recursos aos entes locais nesses arranjos federativos.

Pagamentos a pessoas físicas (Programa Bolsa Família, por exemplo) não são considerados transferências fiscais, apesar de exercerem, também, efeitos substanciais nas condições sociais e econômicas de populações de diversas localidades. Os fundos constitucionais de financiamento do Nordeste (FNE), Centro-Oeste (FCO)

e Norte (FNO) não são considerados transferências fiscais, também, mas repasses de recursos ao Banco do Brasil e aos bancos regionais (Banco da Amazônia S. A. – Basa e Banco do Nordeste do Brasil S. A. – BNB) para empréstimos⁴ privados.

As transferências fiscais⁵ no Brasil, sejam da União, dos estados e do Distrito Federal, ou dos municípios, tanto as obrigatórias como as discricionárias, possuem componente redistributivo, ou seja, elas almejam a equalização fiscal entre os entes federativos, como forma de compensar as diferentes capacidades diretas de arrecadação. A propósito, pode-se perguntar se esse componente fiscal realmente se efetiva e permite que as instâncias de governo possam constituir arranjos federativos de acordo com suas capacidades fiscais e financeiras relativas.

Em tese, as transferências fiscais no Brasil possuem um componente redistributivo, especialmente as obrigatórias, como o FPM e o FPE. No entanto, na prática, essa equalização é parcial. Há distorções no desenho e na execução das transferências, sobretudo das discricionárias, que podem reforçar desigualdades.

4 CAPACIDADES TRIBUTÁRIAS, TRANSFERÊNCIAS E SUAS CONFIGURAÇÕES

4.1 Configurações das receitas e transferências municipais

As receitas operacionais dos municípios são compostas por receitas próprias e transferências intergovernamentais, mostrando suas capacidades fiscais e financeiras em fornecer bens e serviços públicos (Lima e Diniz, 2016, p. 242). A receita corrente⁶ *per capita* é um indicador de como as capacidades municipais, provenientes das suas bases econômica e tributária⁷ diretas, complementadas pelas transferências fiscais e financeiras, seriam apropriadas por cada habitante, em todo o Brasil (gráfico 1).

4. O FCDF é enquadrado como repasse (assistência financeira à saúde e à educação do Distrito Federal) e aplicação direta.

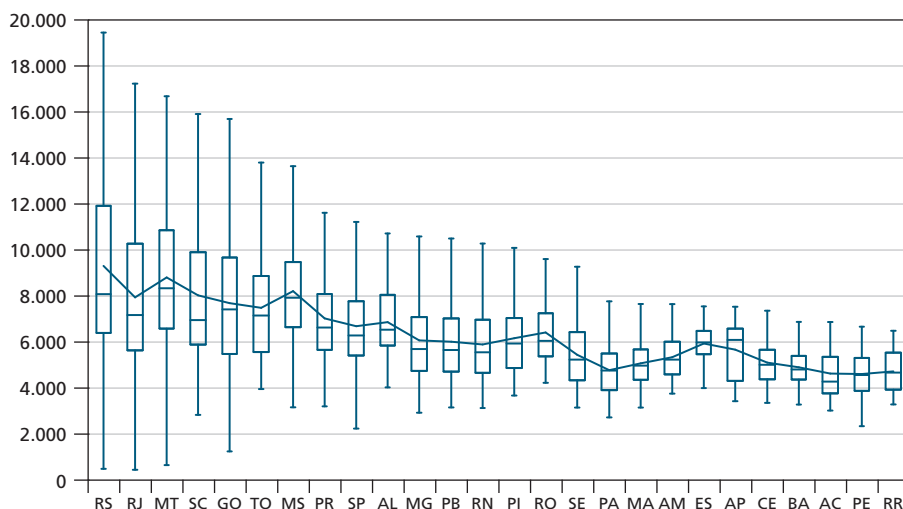
5. As transferências podem ser consideradas, ainda: devolutivas (IOF-Ouro e IPVA, por exemplo), redistributivas (FPE e FPM, por exemplo), compensatórias (IPI-Exportação, por exemplo), indenizatórias (*royalties*, por exemplo) e mantenedoras (Fundeb e Sistema Único de Saúde – SUS, por exemplo), além de vinculadas (Fundeb e Cide-Combustível, por exemplo) e desvinculadas.

6. Receitas orçamentárias correntes são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas (Brasil, 2024).

7. Segundo Lima e Diniz (2016, p. 248 e 249), “[a] base econômica mede a capacidade dos indivíduos e das empresas localizadas em determinada região de fornecer receita ao governo”; e “[a] base da receita (tributária) representa o conjunto de todas as fontes de recursos produzidos pela economia que podem ser legalmente exploradas pelo governo para produzir receita [...] [É] composta por três fontes: renda, consumo e riqueza da população”.

GRÁFICO 1

Receita corrente *per capita* municipal sem outliers, por estado (2023)
(Em R\$)



Fonte: Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2012/26>. Acesso em: 2025.

Sem 382 valores (municípios) discrepantes (*outliers*),⁸ em termos médios e medianos, a maioria dos municípios de todos os estados das regiões Norte, exceto Tocantins, e Nordeste, exceto Alagoas, estão na menor faixa de receita corrente *per capita*, abaixo de R\$ 6 mil. De um lado, isso demonstra a fragilidade das capacidades de receitas próprias, tendo em vista suas bases econômicas e tributárias diretas restritivas, e, de outro, os efeitos locais dos instrumentos (critérios) de transferências fiscais e financeiras intergovernamentais.

As contrastantes receitas correntes *per capita*⁹ municipais apresentam um caráter macrorregional, com poucas exceções, mas as divergências maiores ocorrem, principalmente, nos níveis inter e intraestaduais. As assimetrias provenientes das diferentes bases econômicas e tributárias diretas locais no território nacional são impactadas com aquelas advindas dos recursos fiscais e financeiros transferidos aos

8. A assimetria das receitas correntes *per capita* é intensificada com a incorporação dos 382 valores municipais discrepantes (*outliers*) em todos os estados, exceto Acre e Roraima, além do Distrito Federal, distorcendo as análises baseadas em médias nacionais, regionais ou estaduais. A composição do grupo é concentrada (93%) em municípios com menos de 50 mil habitantes, entre os quais apenas dez com população entre 53 mil e 99 mil habitantes e sete entre 110 mil e 323 mil habitantes. Os dados mais discrepantes são de dois municípios do estado do Rio de Janeiro, Maricá e Saquarema, limítrofes e apoiados na produção de petróleo (pela empresa Petrobras) na Bacia de Campos, com efeitos, ainda, na captação de *royalties*, base principal das transferências locais.

9. As receitas correntes podem, porém, estar subestimadas, em função dos subsídios existentes nos estados e municípios, remetendo ao problema dos incentivos para atração de atividades econômicas.

municípios, que não se mostram suficientemente capazes de equalizar as receitas correntes locais *per capita*.

Sem os valores municipais discrepantes (*outliers*), presentes em todos os estados, o *menor valor mínimo* da receita corrente *per capita* é de R\$ 448,00, no município de Valença, que tem 69 mil habitantes e se localiza no estado do Rio de Janeiro. Em ordem crescente de valores (mínimos), no outro extremo, o município de Cacoal, com população de 87 mil habitantes, no estado de Rondônia, apresenta o *maior valor mínimo* (R\$ 4,2 mil) de receita corrente *per capita*.

Entre esses dois extremos, a tendência (crescente) intercala municípios de estados de todas as regiões, no sentido de que não há um padrão homogêneo macrorregional. De maneira geral, os maiores valores mínimos de receita *per capita* municipal tendem a prevalecer nos estados das regiões Norte e Nordeste, com exceções de Pernambuco e do Pará, na faixa inferior, e do Espírito Santo, na faixa superior.

Contudo, do ponto de vista intrarregional – inter e intraestados –, é possível observar padrões assimétricos municipais entre, por exemplo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, no Sudeste; Rio Grande do Sul e Paraná, no Sul; Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, no Centro-Oeste; Pernambuco e Alagoas, no Nordeste; e Pará e Rondônia, na região Norte.

Em contrapartida, os *valores máximos* nos estados do Rio de Janeiro e de Rondônia são atingidos pelos municípios de Macaé-RJ, com receita *per capita* de R\$ 17,2 mil e população de 246 mil habitantes, e Corumbiara-RO, de R\$ 9,6 mil e 7,5 mil habitantes. Nota-se que o maior e o menor *valor máximo* no país são de municípios dos estados do Rio Grande do Sul (Barra do Rio Azul, R\$ 19,4 mil de receita *per capita* e 1,7 mil habitantes), e de Roraima (Bonfim, R\$ 6,5 mil de receita *per capita* e 14 mil habitantes), respectivamente.

A proporção entre os valores mínimos municipais de receita *per capita*, entre os estados do Rio de Janeiro e de Rondônia, mostra que, para cada R\$ 1,00 “recebido” em Valença-RJ, Cacoal-RO “recebe” R\$ 10,00. A proporção entre os valores máximos, de maneira oposta, revela que, para cada R\$ 1,00 em Corumbiara-RO, Macaé-RJ “recebe” R\$ 2,00. Internamente a cada estado, quanto às proporções entre valores mínimos e máximos das receitas *per capita*, verifica-se que, no Rio de Janeiro, para cada R\$ 1,00 em Valença, Macaé “recebe” R\$ 38,00; e, em Rondônia, para cada R\$ 1,00 em Cacoal, Corumbiara recebe R\$ 2,00.

Ou seja, a diferença (dispersão) entre as receitas *per capita* municipais internas ao estado do Rio de Janeiro é muito maior do que aquela de Rondônia, ao mesmo tempo que a proporção entre Valença e Macaé e entre os dois municípios de Rondônia é maior no primeiro caso (entre os valores mínimos), em benefício dos dois rondonienses, do que no segundo (entre os valores máximos), neste caso também em benefício de Rondônia. Observa-se que Corumbiara-RO apresenta receita *per capita* superior ou inferior a muitas cidades de características semelhantes ou não, no mesmo estado ou fora dele.

O município de Macaé-RJ, diferentemente, tem sua receita *per capita* superada apenas por dezessete municípios do Rio Grande do Sul, todos com menos de 3 mil habitantes.

Os *maiores valores máximos* de receita corrente *per capita*, entre R\$ 12 mil e R\$ 20 mil, concentram-se em municípios de estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste – além de Tocantins –, a saber: Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro (Macaé), Mato Grosso, Santa Catarina, Goiás e Mato Grosso do Sul, em ordem decrescente. A dispersão das receitas *per capita* municipais nesses estados é muito alta, principalmente nos três primeiros, mostrando maior heterogeneidade interna entre as capacidades operacionais locais (receita corrente) do que em outros estados. Os *menores valores máximos* (de R\$ 6 mil a R\$ 8 mil) concentram-se em municípios de estados das regiões Norte e Nordeste, além do Espírito Santo, com dispersões internas menores, em particular nos seguintes estados: Pará, Pernambuco, Acre, Maranhão, Bahia, Roraima, Ceará, Amapá e Amazonas.

Nessa situação máxima, os padrões macrorregionais e estaduais transparecem, refletindo a tradicional assimetria entre capacidades operacionais locais, associadas às bases econômicas e tributárias assimétricas, mas, também, aos diferentes critérios adotados nos instrumentos de transferências aos municípios. Entre as características locais, o porte populacional dos municípios não é o fator determinante para maior ou menor receita corrente *per capita* local.

As bases econômicas e tributárias diretas ou financeiras, os instrumentos (critérios) de transferências de recursos fiscais e financeiros e a *localização* do município são fatores fundamentais para estabelecer as fortes assimetrias entre as capacidades fiscais e financeiras municipais. Constata-se, portanto, a falta de um sistema de equalização fiscal e financeira entre as instâncias de governo locais apto a adequar as capacidades operacionais às demandas locais (heterogêneas) por bens e serviços públicos distribuídas no território nacional.

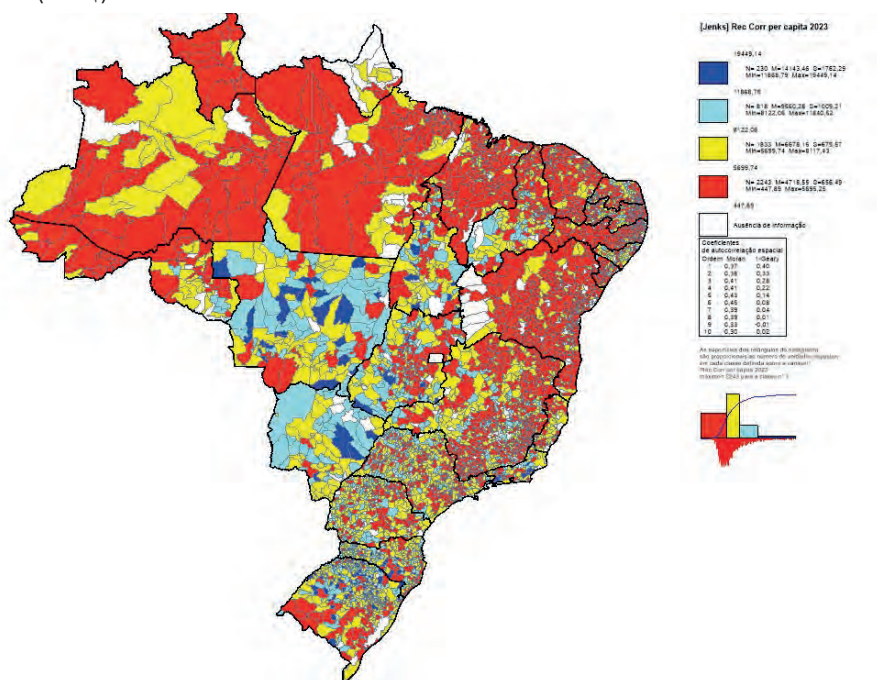
Os grupos de municípios presentes nas faixas de receita *per capita* (figura 1) são considerados similares, dado o método de Jenks aplicado (seção 2), com uma predominância municipal particular em cada estado. Porém, a composição diverge dentro e entre cada estado, em termos de bases econômicas e tributárias, recursos transferidos, ambientais, bem como da demanda (heterogênea) por bens e serviços públicos locais.

A autocorrelação espacial positiva, captada nos indicadores Moran e Geary, remete a capacidades operacionais (receitas correntes) inter-relacionadas entre os municípios, em todo o território brasileiro. Esse componente territorial supralocal confere um papel relevante para arranjos institucionais (acordos e cooperações) entre os municípios, mas também com os estados e o governo federal, envolvidos em problemas comuns, associados ao território em questão, que precisam ser superados ou, pelo menos, reduzidos por meio de políticas públicas (setoriais) conjuntas ou convergentes das três instâncias governamentais.

A relevância do contexto territorial na determinação de problemas comuns entre os entes federativos envolve não somente a definição do público-alvo envolvido, mas, também, a compatibilização das diferentes capacidades fiscais e financeiras das instâncias governamentais para o atendimento das demandas específicas do público-alvo. A escala territorial da ação pública pode ser suficientemente flexível para definir a área (região), os instrumentos e os custos envolvidos na provisão de bens e serviços públicos necessários ao atendimento das demandas (heterogêneas) sociais, econômicas e ambientais.

FIGURA 1

Receita corrente *per capita* municipal sem outliers (2023)
(Em R\$)



Fonte: Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2012/26>. Acesso em: 2025.

Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

O uso de instrumentos de transferências fiscais e financeiras (seção 3), em termos per capita e excluídos 93 *outliers*¹⁰ (gráfico 2), serviria, como princípio, para equalizar as assimetrias nas capacidades econômicas e arrecadatórias diretas municipais. Contudo, constatam-se discrepâncias e distorções, também, no conjunto das

10. Os dados discrepantes envolvem desde capitais (Salvador e Fortaleza), com mais de 2,4 milhões de habitantes e valores muito baixos, em torno de R\$ 1 mil, até municípios com menos de 1 mil habitantes (Anhanguera-GO, Borá-SP e Serra da Saudade-MG), com valores muito altos, acima de R\$ 14 mil.

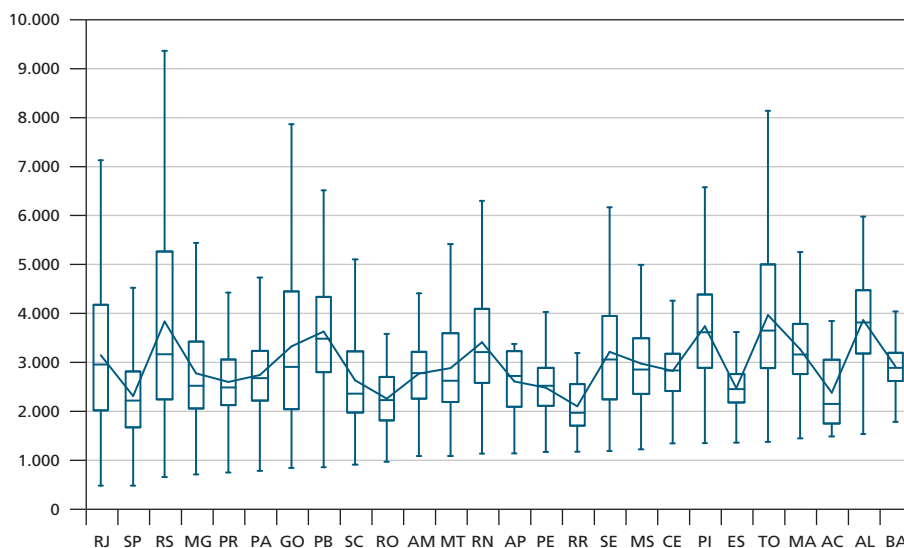
transferências aos municípios, dificultando a equalização das capacidades (receitas) operacionais municipais.

A configuração das transferências, particularmente, é mais complexa quanto aos seus valores e efeitos nas receitas correntes locais (*per capita*), tratadas anteriormente, na medida em que os seus instrumentos fiscais e financeiros envolvem – embora não necessariamente – critérios e fontes de recursos compatíveis ou convergentes entre si (seção 3).

A média e a mediana das transferências *per capita* municipais (gráfico 3) estão na faixa de R\$ 2 mil a R\$ 4 mil em todos os estados, consistindo em uma proporção já alta (1:2) entre eles, sem se levarem em conta as situações nos quartis inferior e superior. As maiores dispersões entre os municípios estão nos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Goiás e Tocantins, seguidos de Paraíba, Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul e Piauí. Ou seja, as transferências fiscais e financeiras *per capita* apresentam, também, assimetrias entre municípios dentro dos estados e mesmo entre aqueles considerados semelhantes ou comparáveis por critérios e indicadores compatíveis, em todo o território nacional.

GRÁFICO 2

Transferências *per capita* municipais sem outliers, por estado (2023) (Em R\$)



Fonte: Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2012/26>. Acesso em: 2025.

Não há um padrão homogêneo macrorregional na configuração das transferências *per capita*, a despeito de, nos valores mínimos, a tendência (crescente) seja que os municípios das regiões Sudeste (exceto Espírito Santo), Sul e Centro-Oeste

(exceto Mato Grosso do Sul) ostentem valores menores, apesar de estes serem presentes, também, em estados como Pará, Paraíba e Rondônia. Contudo, é possível observar padrões assimétricos intrarregionais, inter e intraestaduais, como são os casos de Rio de Janeiro e Espírito Santo, no Sudeste; Rio Grande do Sul e Santa Catarina, no Sul; Goiás e Mato Grosso do Sul, no Centro-Oeste; Pará e Acre, no Norte; e Paraíba e Bahia, no Nordeste.

Os valores *mínimos* de transferências *per capita*, em ordem crescente, partem do município de São Gonçalo (população de 897 mil habitantes; e menor valor, R\$ 483,00), no estado do Rio de Janeiro, e chegam até São Gonçalo dos Campos (população de 39,5 mil habitantes; maior valor, R\$ 1,8 mil), na Bahia. Enquanto isso, o maior e o menor valores máximos nos mesmos estados alcançam, respectivamente, R\$ 7,1 mil em Casimiro de Abreu-RJ, município com 46,1 mil habitantes, e R\$ 4,0 mil em Saubara-BA, município com 11,4 mil habitantes. Ou seja, no Rio de Janeiro, para cada R\$ 1,00 transferido para São Gonçalo, Casimiro de Abreu recebe R\$ 14,80. Na Bahia, para cada R\$ 1,00 transferido para São Gonçalo dos Campos, Saubara recebe R\$ 2,20.

Nota-se que os municípios com maior e menor valores *máximos* de transferência *per capita* no país são identificados, respectivamente, nos estados do Rio Grande do Sul (Guabiju, com R\$ 9,4 mil e 1,4 mil habitantes, seguido de outros dezessete municípios, com valores e portes populacionais semelhantes) e de Roraima (Normandia, com R\$ 3,2 mil e 14 mil habitantes).

Realizando um tratamento semelhante ao das receitas correntes *per capita*, considerado anteriormente, as proporções entre os valores transferidos *per capita* municipais apresentam padrão mais diversificado e assimétrico. No caso do Rio de Janeiro, o valor (máximo) de Casimiro de Abreu é superado por cidades do Rio Grande do Sul, Goiás e Tocantins, e, no caso da Bahia, o valor de Saubara (máximo) é superado por municípios de quase todos os estados, excetuando-se Acre, Espírito Santo, Roraima, Amapá e Rondônia.

Tomando-se em conta as divergências entre os valores das receitas correntes *per capita* nos municípios de São Gonçalo (R\$ 2,3 mil) e Casimiro de Abreu (R\$ 12,3 mil), no estado do Rio de Janeiro, e de São Gonçalo dos Campos (R\$ 3,6 mil) e Saubara (R\$ 5,7 mil), na Bahia, com menores e maiores valores mínimos e máximos de transferências *per capita* nesses estados, para cada R\$ 1,00 de São Gonçalo, Casimiro de Abreu recebe R\$ 5,40; enquanto para cada R\$ 1,00 em São Gonçalo dos Campos, Saubara recebe R\$ 1,60.

Ou seja, as transferências aos municípios nos dois estados acentuam as assimetrias das bases econômicas e tributárias diretas locais (receitas),¹¹ a despeito de valores próximos na Bahia, definindo as receitas correntes *per capita* máximas e mínimas nos dois estados.

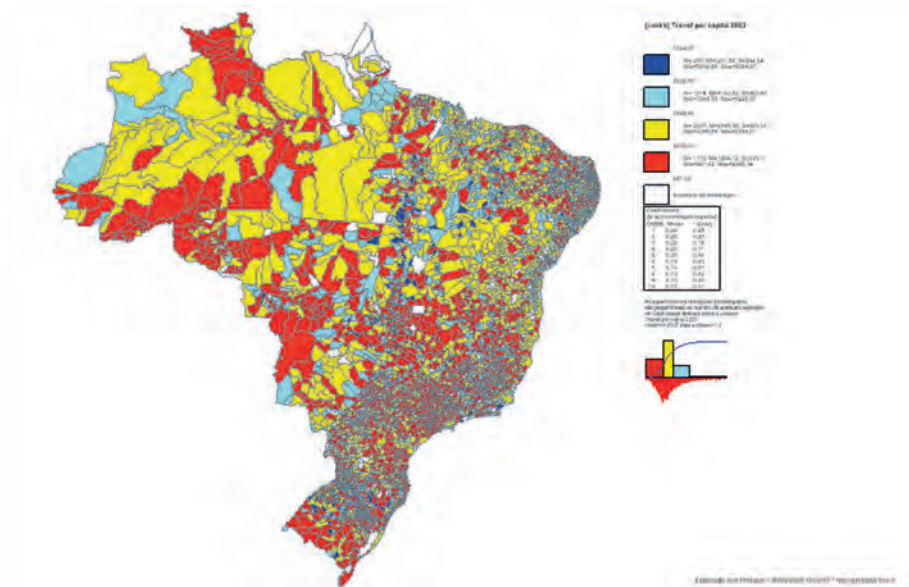
11. O tratamento dado segue o princípio de que a transferência *per capita* é deduzida da receita corrente *per capita*, para dimensionamento da receita tributária direta do município.

Os diversos critérios adotados e valores envolvidos nos vários instrumentos de transferências fiscais e financeiras aos municípios possuem discrepâncias entre si (seção 3), bem como impactam distintamente as receitas correntes municipais, nem sempre promovendo a equalização necessária das capacidades operacionais (receitas disponíveis) locais para o atendimento das demandas de seus beneficiários (públicos-alvo) específicos.

Não obstante os instrumentos de transferências serem apoiados, geralmente, em similaridades locais (populacional, econômica, de renda etc.), a localização dos municípios importa na alocação (transferência) de recursos fiscais e financeiros (figura 2). Os grupos de municípios nas faixas de transferências *per capita* podem ser julgados similares, dado o critério de Jenks adotado (seção 2), mas estão distribuídos por estados de todas as macrorregiões, não necessariamente considerados comparáveis em termos de bases econômicas e tributárias, produtivas e de renda, ambientais e, especialmente, de demandas (heterogêneas) de públicos-alvo por bens e serviços públicos locais.

FIGURA 2

Transferências *per capita* municipais sem outliers (2023)
(Em R\$)



Fonte: Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2012/26>. Acesso em: 2025.

Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

A autocorrelação espacial positiva (índices de Moran e Geary) nas transferências *per capita* sugere, assim como nas receitas correntes locais, arranjos federativos entre

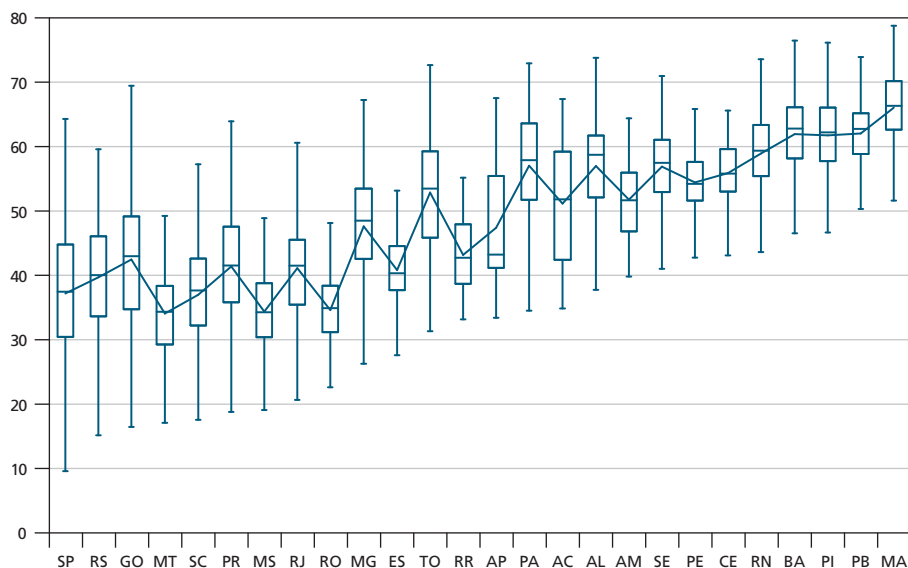
as instâncias de governo para a solução de problemas (demandas) comuns a elas, compatibilizando capacidades fiscais e financeiras, particularmente naqueles espaços (regiões) com situações estruturais socioeconômicas e ambientais mais frágeis.

A parcela das transferências nas receitas locais (sem 258 *outliers*), por estado, tem diferentes dimensões (gráfico 3), distribuídas no território (figura 3), definindo um maior ou menor grau de autonomia fiscal, proveniente de suas bases econômicas e tributárias.

Em termos médios e medianos, em todos os estados das regiões Nordeste e Norte, exceto Amapá, Roraima e Rondônia, as transferências representam mais da metade das receitas correntes municipais, mostrando o grau de dependência de recursos transferidos ou a baixa capacidade arrecadatória local. Os valores mínimos das parcelas, em ordem crescente, partem de um município de São Paulo (Jundiá, com 9,6%) até outro do Maranhão (Igarapé Grande, com 51,6%), destacando-se a precedência de valores menores nas UF's das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, com a exceção de Rondônia. Os valores máximos das parcelas vão do menor em Rondônia (Candeias do Jamari, com 48%) ao maior no Maranhão (Serrano do Maranhão, com 79%). As maiores parcelas, acima de 70%, concentram-se em municípios de estados da região Nordeste, além de Tocantins e Pará, ficando apenas Pernambuco e Ceará com municípios no nível máximo em torno de 66%.

GRÁFICO 3

Transferências na receita corrente municipal sem *outliers*, por estado (2023)
(Em %)

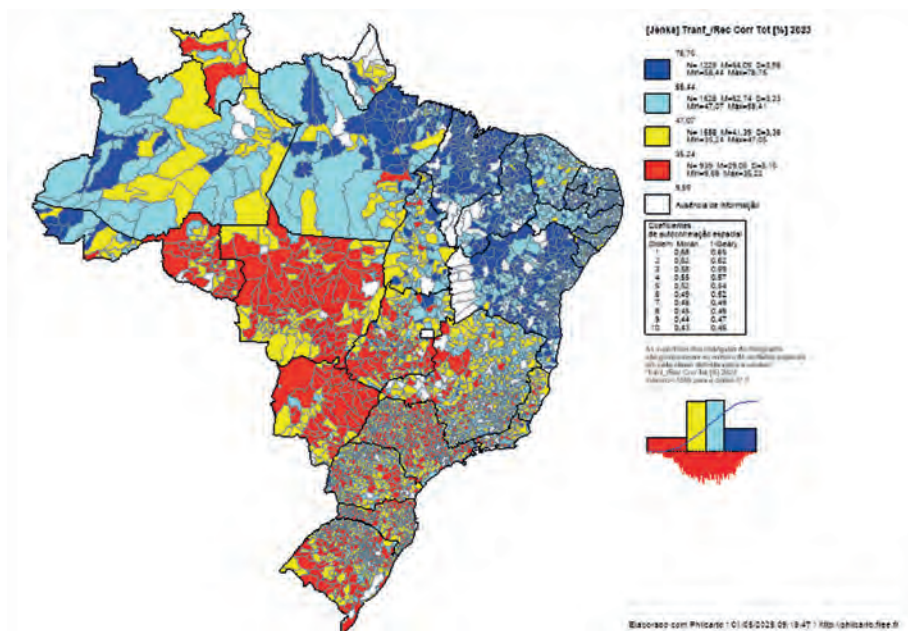


Fonte: Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2012/26>. Acesso em: 2025.

Entretanto, em todos os estados das regiões Sudeste e Sul, além de Goiás, são encontrados, também, municípios com parcelas significativas de transferências nas receitas correntes, acima de 50% e até de 60% (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná), mostrando aspectos internos estaduais de maior dependência de recursos fiscais transferidos. Apenas nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia, os seus municípios (não discrepantes) apresentam parcelas máximas abaixo de 50%.

FIGURA 3

Transferências na receita corrente municipal sem outliers (2023)
(Em %)



Fonte: Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2012/26>. Acesso em: 2025.

Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

Diferentes instrumentos (critérios) de transferências apresentam valores e pesos distintos na receita corrente dos municípios, em particular o FPM¹² (gráfico 4), considerado o principal instrumento de equalização fiscal local do país. Na média, sem 102 valores municipais discrepantes (*outliers*), o FPM representa mais da metade das transferências fiscais aos municípios em cinco estados do Nordeste (Piauí, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe), dois do Norte (Rondônia e Tocantins) e dois do Centro-Oeste (Goiás e Mato Grosso).

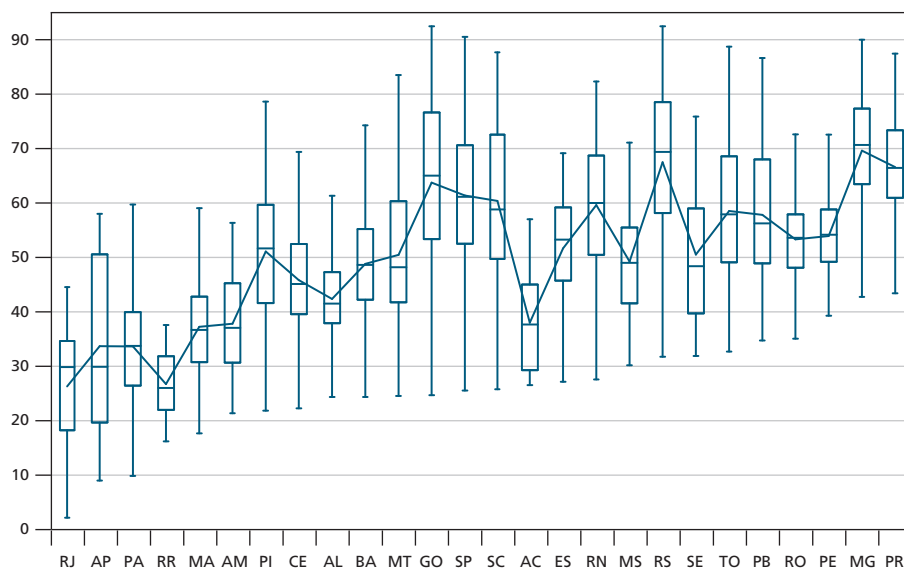
12. O FPM tem como critérios população e renda *per capita*, a despeito de especificidades nos coeficientes para municípios: capitais, cidades do interior e reserva (municípios com coeficiente de 3,8 ou 4,0).

Em particular, no Sudeste, exceto Rio de Janeiro, e em todos os estados da região Sul, as parcelas médias de FPM nas transferências ficam próximas ou acima de 60%. Nos municípios de estados com parcelas de FPM inferiores a 50% das transferências, outros mecanismos assumem relevância nas receitas disponíveis locais, a exemplo dos *royalties* no Rio de Janeiro, estado que possui menores médias e medianas municipais de FPM nas transferências, posicionando-se depois de Roraima.

GRÁFICO 4

FPM nas transferências municipais sem outliers, por estado (2023)

(Em %)



Fonte: Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2012/26>. Acesso em: 2025.

Os valores mínimos da parcela municipal FPM/transferências, em ordem crescente, partem do Rio de Janeiro (Maricá, com 2,2%) e vão até o Paraná (Mercedes, com 43,4%), enquanto os valores máximos partem do menor, em Roraima (Iracema, 37,6%), indo até o maior, em Goiás (Aloândia, com 92,5%). Ou seja, esses resultados conflitam com o senso comum de que os municípios com baixas capacidades fiscais próprias, particularmente das regiões Norte e Nordeste, são atendidos com mais transferências de recursos fiscais e financeiros. Ademais, em muitos municípios de todos os estados, outros tipos de transferências constituem recursos adicionais, com base em critérios específicos, mais significativos do que o FPM, que alteram os efeitos equalizadores nas receitas próprias (disponíveis) municipais.

O componente territorial se destaca (figura 4), na medida em que a localização dos municípios tem relevância na alocação de recursos fiscais e financeiros.

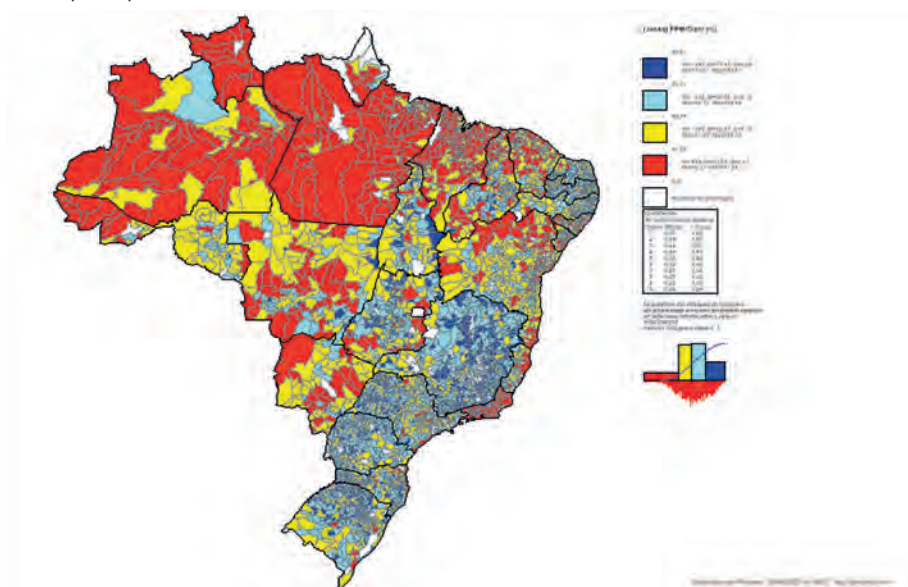
Municípios de mesmo porte populacional, de renda e mesmo de receitas correntes (próprias), localizados em diferentes partes do país, são beneficiados por diversos tipos de transferências de recursos públicos, com critérios específicos e efeitos díspares nas capacidades disponíveis locais para o atendimento de demandas heterogêneas e desiguais no território.

Os grupos de municípios presentes em cada faixa de parcela de FPM nas transferências são tratados como similares, dado o critério de Jenks adotado (seção 2); estão distribuídos em todo o Brasil, possuindo realidades locais distintas intra e interestados, que deveriam ser consideradas nos critérios de recursos fiscais transferidos.

FIGURA 4

FPM nas transferências municipais sem outliers (2023)

(Em %)



Fonte: Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2012/26>. Acesso em: 2025.

Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

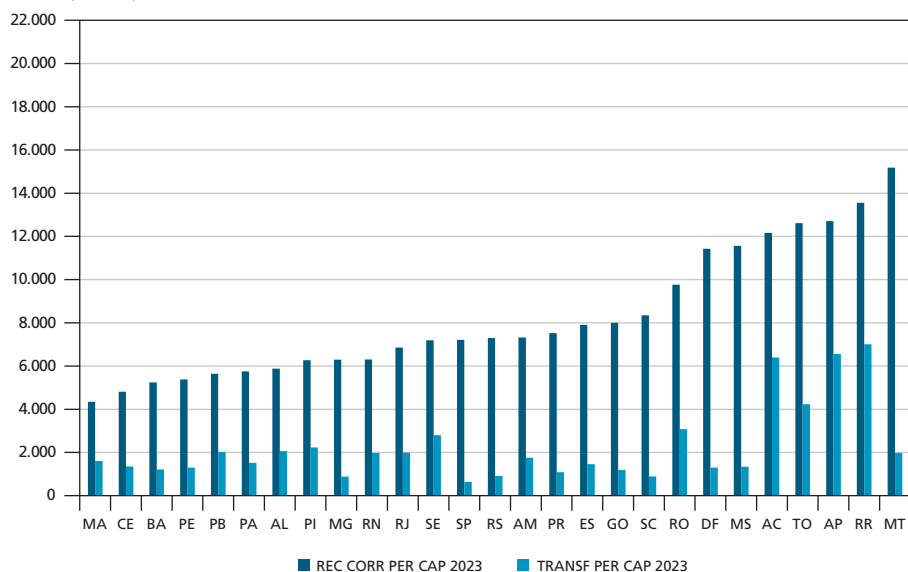
Do ponto de vista estritamente municipal, portanto, a configuração da capacidade operacional *per capita* demanda um tratamento territorial qualificado, na medida em que as situações locais podem ser divergentes, tanto entre estados quanto dentro de cada estado. As transferências não favorecem um cenário de convergência das capacidades diretas locais. Essa configuração municipal das capacidades fiscais e financeiras disponíveis pode ser alterada com a forma como cada estado é sustentado por suas próprias receitas internas e pelas transferências fiscais e financeiras apropriadas, como discutido a seguir.

4.2 Configurações das receitas e transferências estaduais

Em conjunto com as capacidades operacionais municipais, tratadas anteriormente, as receitas diretas e as transferências dos (ou aos) estados, em termos *per capita* (gráfico 5), tendem a ter configurações próprias nos territórios específicos estaduais, a partir de suas bases econômicas e tributárias e dos recursos transferidos, em particular do FPE.¹³

GRÁFICO 5

Receitas correntes e transferências estaduais, *per capita* (2023)
(Em R\$)



Fonte: Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: jun. 2025.

Mato Grosso apresenta o maior valor de receita corrente *per capita*, acima de R\$ 14 mil, precedido de outras UFs das regiões Norte e Centro-Oeste, acima de R\$ 10 mil: Roraima, Amapá, Tocantins, Acre, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal. Nesse primeiro grupo de UFs, a primeira recebe o menor valor de transferências *per capita* (R\$ 2 mil), seguida de Tocantins (R\$ 4 mil) e das demais, acima de R\$ 6 mil. Essa configuração demonstra as maiores capacidades (bases) econômica e tributária, bem como autonomia financeira, ou menor dependência de transferências do estado de Mato Grosso, ocorrendo o inverso nas demais UFs.

Em contrapartida, o Maranhão apresenta o menor valor de receita corrente *per capita*, pouco acima de R\$ 4 mil, seguido de um grupo de estados das regiões

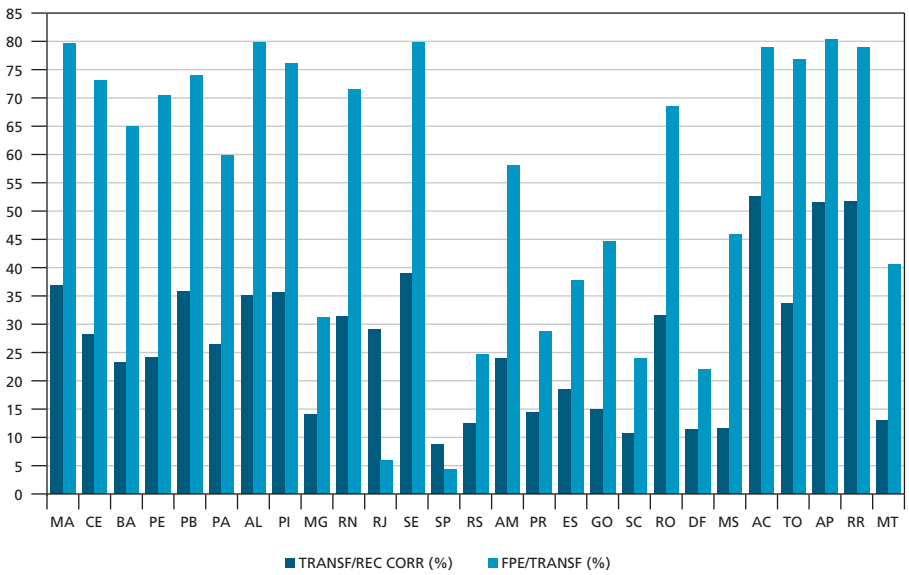
13. O FPE tem como critérios população e renda domiciliar *per capita*.

Nordeste e Norte, na faixa de até aproximadamente R\$ 6 mil: Ceará, Bahia, Pernambuco, Paraíba, Pará, Alagoas e Piauí. Diferentemente do grupo anterior, a despeito de uma maior autonomia financeira relativa do Piauí, os recursos transferidos (*per capita*) para esse estado apresentam o maior valor do grupo, seguindo-se Alagoas e Paraíba. A Bahia apresenta o menor valor de transferências *per capita*.

O grupo intermediário, na faixa de receita *per capita* entre R\$ 6 mil e R\$ 10 mil, é composto por todos os estados das regiões Sul e Sudeste, além de outros das demais regiões: Rio Grande do Norte, Sergipe, Amazonas, Goiás e Rondônia. Nesse grupo, observa-se que, apesar de receitas *per capita* similares, a maior autonomia financeira de São Paulo (menor valor de transferências *per capita*) é oposta à menor autonomia de Sergipe, com maior valor de transferências *per capita*.

A parcela das transferências na receita corrente estadual (gráfico 6) alcança mais de 50% no Amapá, em Roraima e no Acre. O FPE representa mais de 50% de todas as transferências em todos estados das regiões Norte e Nordeste – entre 58%, no Amazonas, e 80% no Amapá. As menores parcelas de FPE/transferências são encontradas nos estados de São Paulo (4,3%) e do Rio de Janeiro (5,9%).

GRÁFICO 6
Parcela de FPE nas transferências, e destas na receita corrente estadual (2023)
(Em %)



Fonte: Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: jun. 2025.

Nos demais estados e regiões, outros tipos de transferências assumem papéis relevantes, como no caso dos *royalties* no Rio de Janeiro. Exceto neste estado, com 29%, as transferências representam parcelas pequenas nas receitas correntes dos demais estados das regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, com mínimo de 8,8%, no estado de São Paulo, e máximo de 18,5% no Espírito Santo.

Os resultados dos estados, em conjunto com os resultados municipais, permitem traçar um panorama em que as assimetrias entre as capacidades (receitas diretas) estaduais e municipais são intensas, mesmo com a adoção de instrumentos de transferências fiscais e financeiras. As interdependências territoriais supralocais, dadas pelas externalidades ou autocorrelação espacial positiva, permitem arranjos federativos entre estados e municípios, e com a União, capazes de compensar essas assimetrias e distorções, compatibilizando-as com as demandas por bens e serviços públicos no território.

Os diversos instrumentos de repasses de recursos a estados e municípios, seus valores e critérios específicos, deveriam ser compatibilizados levando-se em conta essas assimetrias. Elas não estão restritas ao contexto macrorregional, mas configuram situações locais e territoriais heterogêneas entre os estados e dentro destes, em todo o país.

As diversas configurações de receitas próprias e recursos transferidos apresentadas têm implicações diretas sobre as diferentes formas de articulação entre as instâncias governamentais, aptos a potencializar os impactos das políticas públicas no desenvolvimento sustentável local e em porções do território (regiões). As implicações do contexto atual dessas configurações no desenvolvimento sustentável serão discutidas na próxima seção.

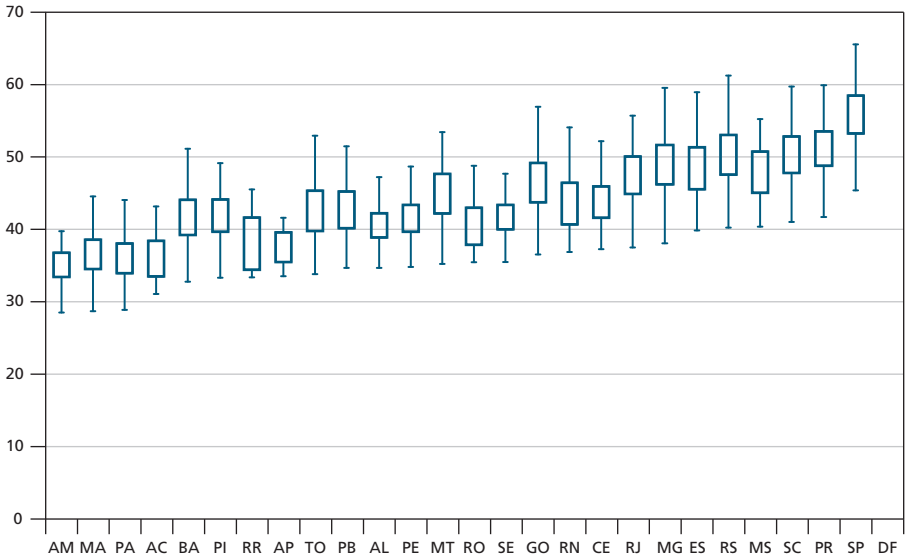
4.3 Implicações das capacidades fiscais no desenvolvimento local

A configuração municipal e estadual das receitas correntes e transferências tratadas anteriormente, suas assimetrias, discrepâncias e distorções, têm reflexos no desenvolvimento local. Nesse sentido, o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC), de 2024 (gráfico 7 e figura 5), representa o estágio atual de desenvolvimento sustentável dos municípios brasileiros, demonstrando situações resultantes do quadro anterior entre eles e dentro de cada estado.

Excluídos os dados discrepantes (*outliers*), o Distrito Federal se destaca como mais desenvolvido “ente estadual”, na média, mas, considerado “ente municipal” (Brasília, especificamente), é superado por diversos municípios dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, ou seja, de todos os estados das regiões Sudeste (exceto Rio de Janeiro) e Sul (gráfico 7). Contudo, é possível encontrar, ainda, índices de desenvolvimento de municípios do quartil superior de estados como Bahia, Piauí, Tocantins, Paraíba,

Rio Grande do Norte, Ceará e Mato Grosso comparáveis a esses e outros estados tidos por mais desenvolvidos.

GRÁFICO 7
IDSC municipal sem outliers, por estado (2024)



Fonte: Instituto Cidades Sustentáveis. Disponível em: <https://icidessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 2025.

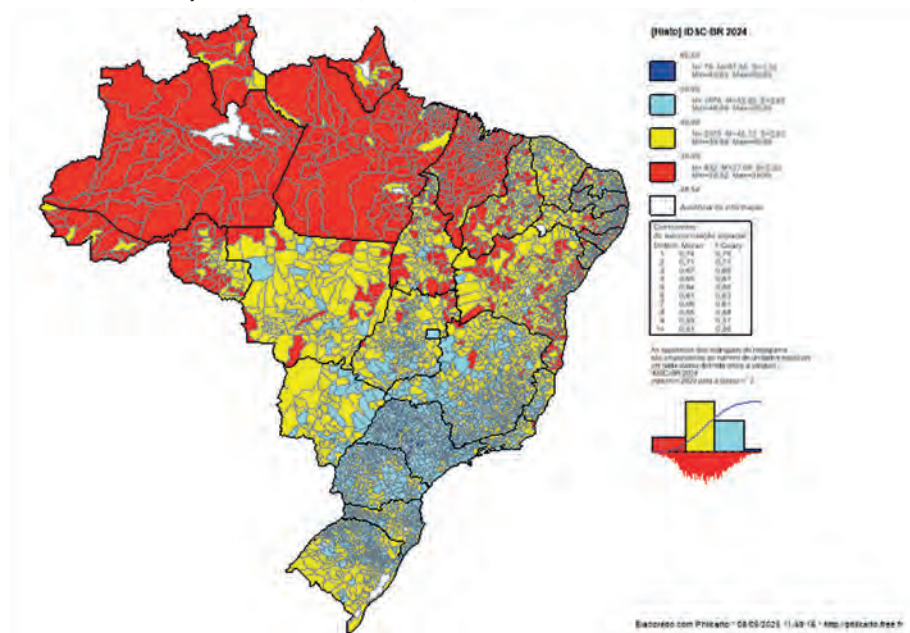
A localização do ente federativo, ao exercer influência significativa na capacidade operacional de municípios e estados, exerce, também, significância quanto ao nível de desenvolvimento local. No entanto, a despeito de o caráter macrorregional e estadual referendar as diferenças tradicionais e perenes historicamente, do ponto de vista municipal a realidade territorial é diversa, complexa e heterogênea, em todas as dimensões associadas às capacidades operacionais das instâncias governamentais.

Diferentemente da abordagem macrorregional e estadual tradicional, baseada na divisão de regiões e estados desenvolvidos e subdesenvolvidos, o contexto territorial (figura 5) admite situações locais e supralocais específicas entre municípios similares ou não, mas localizados em diferentes partes do país, e dentro de cada um dos estados, exigindo ações públicas adaptadas e convergentes em relação a cada situação, por parte das três instâncias governamentais.

Esses diferentes estágios municipais de desenvolvimento sustentável são reflexos das capacidades operacionais das instâncias governamentais, o que foi tratado antes, atribuídas essas diferenças tanto às assimetrias das receitas próprias locais associadas às bases econômicas e tributárias distintas quanto aos instrumentos de

transferências fiscais e financeiras, que, na realidade, replicam ou intensificam as assimetrias prévias.

FIGURA 5
IDSC municipal sem outliers (2024)



Fonte: Instituto Cidades Sustentáveis. Disponível em: <https://icidessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 2025.

Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

Os estados que recebem mais transferências possuem menor capacidade fiscal própria, revelando um componente distributivo, mas essa distribuição não tem sido suficiente para a equalização da receita corrente *per capita* e, ainda, do IDSC – casos do Maranhão, Pará, Acre e Amazonas. Por seu turno, estados com alta arrecadação própria tendem a apresentar melhores médias de capacidade fiscal e IDSC, como São Paulo, Paraná e Santa Catarina.

O tratamento a ser dado pelas três instâncias aos problemas identificados em todo o país depende das diferentes capacidades atribuídas a elas para dar conta de demandas específicas e diferenciadas em recortes (regiões), passíveis de inúmeras escalas do território nacional, em nível estadual e municipal. O território assume protagonismo, ao servir como instrumento essencial na identificação de problemas comuns, públicos-alvo, objetivos e metas, constantes do planejamento governamental de qualquer instância pública.

Os arranjos federativos, as negociações e os acordos sobre onde, quem, para quem, como e com que objetivo e meta serão construídos, implementados, acompanhados e avaliados os programas e as ações (políticas) públicas, constituem instrumentos essenciais para, em contexto de restrições fiscais, potencializar os impactos e resultados das intervenções coordenadas e/ou cooperativas entre as três instâncias de governo.

5 CONCLUSÕES

As assimetrias e distorções identificadas nas receitas correntes municipais e estaduais possuem relação direta com aquelas associadas às bases econômicas e arrecadatórias (tributárias ou não) locais e aos instrumentos (critérios) de transferências fiscais e financeiras. O aspecto territorial é considerado essencial na análise da configuração das receitas correntes e das transferências, na medida em que a localização dos municípios e estados envolve realidades diferenciadas em termos ambientais, sociais, econômicos, políticos e, particularmente, no que concerne às demandas (heterogêneas) por bens e serviços públicos.

As transferências de recursos fiscais e financeiros constituem instrumentos capazes de reduzir as assimetrias das capacidades (bases) econômicas e tributárias próprias locais. Contudo, a configuração territorial dos recursos transferidos demonstra que as assimetrias locais persistem, não só pelos critérios específicos adotados por cada instrumento de transferência, mas também pela pouca atenção às realidades territoriais e às demandas específicas e heterogêneas nas diversas localidades.

Embora o sistema de transferências tenha um componente redistributivo, os dados sugerem que ele não é plenamente eficaz para superar as desigualdades estruturais de capacidade fiscal, própria ou total, e de desenvolvimento local. Isso indica que, além das transferências, são necessários mecanismos complementares de política pública e de coordenação federativa para que municípios e estados possam alcançar melhores condições de sustentabilidade e equidade territorial.

A existência de autocorrelação espacial positiva (externalidades) entre as capacidades e os níveis de desenvolvimento locais nos estados fundamenta a defesa de arranjos federativos, presentes em sistemas de políticas públicas setoriais (saúde, assistência social etc.), aptos a compatibilizar as diferentes capacidades operacionais das instâncias de governo e demandas da população em determinada porção do país.

A legislação das políticas públicas setoriais, nos vários níveis de governo, precisa ser suficientemente flexível, para que seus instrumentos e recursos sejam aplicados e adaptados às diversas realidades. O fator territorial (instrumento) é essencial, tanto para orientar a convergência das diversas ações de governo, nas suas três instâncias, quanto como referencial para os desenhos e as avaliações de

resultados das políticas públicas, sejam elas individualizadas (setoriais), sejam, preferencialmente, integradas (multissetoriais).

Como resultado, as capacidades operacionais de estados e municípios e o desenvolvimento local (mensurado pelo IDSC) não são considerados propícios para um desenvolvimento territorial sustentável. Essa configuração territorial entre as capacidades operacionais das instâncias governamentais estaduais e municipais e os níveis de desenvolvimento locais apresentada no estudo seria certamente uma referência para a construção de arranjos federativos politicamente viáveis, fiscalmente ou financeiramente sustentáveis e operacionalmente realizáveis.

Em vista disso, é necessário não apenas um esforço técnico, mas, especialmente, político e jurídico, para a rediscussão e reformulação do pacto federativo nacional e dos seus instrumentos, no sentido de se promover uma maior equalização das capacidades operacionais entre as três instâncias governamentais e elaborar arranjos federativos capazes de atender às demandas heterogêneas por bens e serviços públicos, promovendo-se um desenvolvimento nacional sustentável.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, V. Federalismo, centralização e diferenças regionais: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 63-99, jan.-jun. 2015.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BRASIL. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União: princípios básicos**. Brasília: STN/MF, mar. 2016. 22 p. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:4540. Acesso em: jun. 2025.

BRASIL. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 11. ed. Brasília: STN/MF, dez. 2024.

BRASIL. **Boletim de finanças dos entes subnacionais: ano-base 2023**. Brasília: STN/MF, mar. 2025. 79 p. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:51542. Acesso em: jun. 2025.

CAMARGO, A. Desigualdades regionais e federalismo assimétrico. **Ciência & Trópico**, v. 44, n. 2, p. 81-129, 2020.

COASE, R. H. The problem of social costs. **The Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, out. 1960.

CRUZ, B. de O. *et al.* (org.). **Economia regional e urbana**: teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: Ipea, 2011. 406 p.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. **Economia espacial**: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo. São Paulo: Futura, 2002.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019.

ISARD, W. **Location and space-economy**: a general theory relating industrial location, markets areas, land use, trade and urban structure. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press, 1956.

LIMA, S. C. de; DINIZ, J. A. **Contabilidade pública**: análise financeira governamental. São Paulo: Atlas, 2016.

MENDES, C. C. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. *In*: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (ed.). **Brasil em desenvolvimento 2013**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. p. 199-220.

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance**. Nova York: McGraw Hill, 1959.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Public finance in theory and practice**. 5. ed. Nova York: McGraw Hill, 1989.

OATES, W. **Fiscal federalism**. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

REZENDE, F. **Conflitos federativos**: esperanças e frustrações – em busca de novos caminhos para a solução. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 128 p.

RODRIGUES, J. N.; MOSCARELLI, F. Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras. **GeoTextos**, v. 11, n. 1, p. 139-166, jul. 2015.

SAMUELSON, P. A. The pure theory of public expenditures. **Review of Economics and Statistics**, v. 36, n. 4, p. 387-389, nov. 1954.

SHAH, A. **A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers**. Washington: World Bank, out. 2006. (Policy Research Working Paper, n. 4039).

TANZI, V. **Government versus market**: the changing economic role of the State. Nova York: Cambridge University Press, 2011.

TER-MINASSIAN, T. (ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington: IMF, 1997.

THISSE, J. Geografia econômica. *In*: CRUZ, B. de O. *et al.* (org.). **Economia regional e urbana**: teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: Ipea, 2011. p. 17-42.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, out. 1956.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

STIGLITZ, J. E. **Economics of the public sector**. Nova York: W. W. Norton & Company, 1986.

CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERESTADUAIS: COOPERAÇÃO MACRORREGIONAL E ARRANJOS FEDERATIVOS TERRITORIAIS¹

Luciléia Aparecida Colombo²

Constantino Cronemberger Mendes³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo analisa a atuação dos quatro principais consórcios públicos interestaduais no Brasil: Nordeste, Amazônia Legal, Brasil Central (BrC) e Integração Sul e Sudeste (Cosud). A questão central que orienta a pesquisa é a seguinte: esses arranjos regionais promovem uma reconfiguração da articulação federativa, com base em princípios cooperativos? Duas questões complementares também são investigadas: i) quais as semelhanças e diferenças entre os consórcios interestaduais? e ii) de que maneira essas experiências colaboram para uma organização federativa pautada na cooperação entre entes subnacionais?

A hipótese principal sustenta que os sucessivos tensionamentos nas relações federativas têm impulsionado a criação desses consórcios como resposta institucional à crise do modelo federativo brasileiro. Tais arranjos surgem como tentativas de construção de novos espaços de coordenação, representação regional e fortalecimento da atuação conjunta das unidades da Federação (UFs) no cenário político nacional.

A pesquisa parte da constatação de que, embora a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) tenha promovido uma ampla descentralização político-administrativa, persistem fragilidades na coordenação entre os entes federativos. A literatura sobre o federalismo brasileiro tem privilegiado, majoritariamente, duas abordagens: i) os efeitos da descentralização sobre estados e municípios; e ii) a relação vertical entre os entes. No entanto, há um vazio analítico sobre as formas de cooperação horizontal entre governos subnacionais, especialmente no nível estadual.

1. Este trabalho é resultado de estudos desenvolvidos no grupo de trabalho do Projeto Federalismo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – Chamada Pública nº 057/2023.

2. Pesquisadora bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea.

Nesse sentido, o surgimento e a consolidação dos consórcios interestaduais – todos formados a partir de 2015 – revelam um novo padrão de articulação intergovernamental horizontal. Esse padrão é marcado tanto por iniciativas de colaboração regional quanto pela tentativa de influenciar a agenda política nacional a partir de interesses compartilhados. O contexto político e econômico recente, caracterizado por instabilidade institucional e restrições fiscais, contribuiu para acelerar esse processo.

A metodologia empregada neste estudo envolve revisão bibliográfica e análise documental dos consórcios selecionados, com ênfase em documentos oficiais, como estatutos, protocolos de intenções, atas de assembleias, resoluções e relatórios de gestão. A partir desse material, investigam-se duas hipóteses derivadas: i) que a cooperação entre as UFs é estruturada por identidades regionais e tem implicações diretas sobre o federalismo nacional; e ii) que as diferentes trajetórias políticas e institucionais dos consórcios não impedem sua convergência como mecanismos de articulação horizontal.

Constata-se que os consórcios públicos interestaduais representam uma inovação institucional relevante no federalismo brasileiro contemporâneo, ao ampliarem a capacidade de ação coletiva das UFs e promoverem mecanismos de cooperação horizontal até então pouco explorados. Esses arranjos oferecem respostas políticas e administrativas a desafios comuns enfrentados pelas regiões, como desigualdades territoriais, ineficiências na gestão pública e fragilidade na interlocução com o governo federal.

Todavia, sua atuação ainda carece de maior sistematização, institucionalização e reconhecimento formal no desenho federativo brasileiro. A ausência de um marco jurídico mais robusto, a assimetria de recursos entre as UFs consorciadas e a dependência de conjunturas políticas favoráveis podem comprometer a sustentabilidade desses arranjos a médio e longo prazo.

Diante disso, este estudo busca contribuir para o debate sobre os caminhos possíveis para o fortalecimento da cooperação federativa no Brasil, com ênfase na articulação regional das UFs. Argumenta-se que a institucionalização dos consórcios interestaduais deve ser acompanhada por medidas que assegurem: i) estabilidade normativa; ii) previsibilidade na governança e no financiamento; e iii) integração efetiva com os demais níveis de governo e com a sociedade civil.

O capítulo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. A seção 2 aborda as principais particularidades do federalismo brasileiro; a terceira discute o papel do território e das identidades regionais; a seção 4 examina os consórcios interestaduais com base em documentos oficiais; e, por fim, apresenta-se uma conclusão com diagnósticos e sugestões para o fortalecimento da cooperação federativa no país (seção 5).

2 O FEDERALISMO BRASILEIRO E AS SUAS PARTICULARIDADES

O federalismo, enquanto sistema que organiza e administra as relações intergovernamentais, tem como prerrogativa a capacidade de acomodar e de resolver conflitos. É um sistema no qual as unidades federadas abdicam parcialmente de sua liberdade, com a expectativa de alcançarem objetivos comuns, respeitando suas individualidades e construindo, desta maneira, um acordo coletivo, o pacto federativo.

Em diversos países do mundo, o federalismo é capaz de sustentar diferenças de ordem linguística, cultural, étnica e religiosa, acomodando, por vezes, os interesses diversos e solucionando os dilemas da sociedade. No Brasil, não há diversidades culturais, religiosas ou linguísticas que impliquem possibilidades reais de clivagens políticas no país, mas o federalismo brasileiro se caracteriza pela diferença econômica e social entre as regiões do país. De um lado, existe o bloco composto por Sudeste e Sul, regiões economicamente desenvolvidas, em contraposição com o bloco em que figuram Norte, Nordeste e Centro-Oeste, regiões que, historicamente, apresentavam grandes deficiências econômicas.

Nas últimas décadas, no entanto, observa-se uma reconfiguração dessas clivagens, com a emergência do Centro-Oeste como uma região de elevado dinamismo econômico, notadamente impulsionado pelo agronegócio. Embora continue sendo uma região prioritária na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o Centro-Oeste passou a apresentar traços estruturais e padrões de crescimento mais próximos aos do Sul e do Sudeste, distanciando-se do perfil historicamente associado às regiões Norte e Nordeste. Essa transformação ajuda a explicar o protagonismo da região na formação do primeiro consórcio interestadual do país – o BrC –, cujo eixo estruturante é justamente a articulação de políticas em torno da expansão da produção agropecuária e da integração regional produtiva.

Uma segunda característica do federalismo brasileiro é evidenciada por meio das transformações havidas no Brasil ao longo dos anos, especialmente com períodos de centralização política e econômica (ditadura militar) e de descentralização, a partir da CF/1988. Essas alterações provocaram implicações no desenho de diversas políticas públicas, pois o federalismo contemporâneo aponta para uma valorização das unidades subnacionais enquanto atores e arenas políticas para a implementação de políticas públicas.

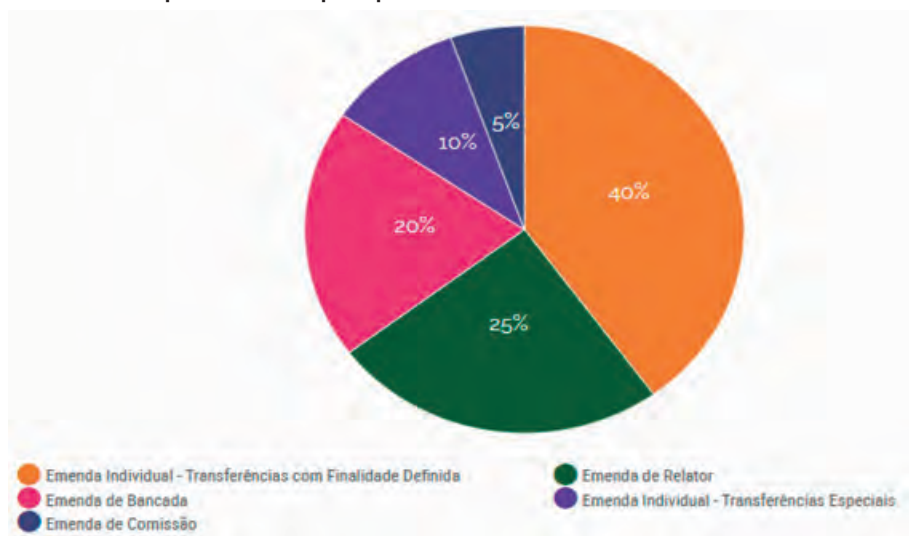
Um terceiro ponto importante do nosso federalismo é o distanciamento do modelo americano. Nesse modelo, que Stepan (1999) denominou de *come together*, as federações nascem com o intuito de unir as partes de um território já bastante autônomo. Isso fica evidente em 1787, quando, na Confederação da Filadélfia, as unidades formaram o que Riker (1964) denominou de pacto federativo. Apesar da união, as partes mantiveram a autonomia e a liberdade, mas decidiram formar um sistema no qual as ações coletivas podiam ser implementadas harmonicamente.

A Constituição brasileira de 1988 é paradigmática, ao propiciar aos municípios o *status* de unidade federada, mas, ao mesmo tempo, propor a realização de sistemas nacionais universais para políticas públicas (saúde, educação e assistência social) comandados pelo governo federal. Resulta daí a existência tanto de padrões federativos cooperativos, a exemplo dos consórcios intermunicipais e interestaduais, como de comportamentos competitivos, o que é exemplificado pela guerra fiscal.

A partir de 2015, o Congresso Nacional vem alterando a forma de alocar recursos para os entes subnacionais, com as emendas parlamentares impositivas, apresentadas por parlamentares individualmente (Emenda Constitucional – EC nº 86/2015) ou por bancadas legislativas (EC nº 100/2019). Assim, nota-se uma perda significativa de poder político por parte do Executivo federal sobre o rol das políticas públicas implementadas no país, além de um frágil monitoramento do cumprimento da universalidade dos sistemas nacionais de políticas setoriais, especialmente nas áreas de saúde e educação. Observando-se os tipos de emendas parlamentares aprovadas, entre janeiro e maio de 2025, chega-se à composição descrita no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Emendas parlamentares, por tipo de emenda



Fonte: Portal da Transparência, 2025. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas>. Acesso em: dez. 2025.
Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

Pelos dados, constata-se que uma grande porcentagem das emendas parlamentares relativas às unidades federadas dos parlamentares é proposta individualmente, com finalidade previamente definida, precedidas de emendas de relator, emendas de bancada, emendas individuais com transferências especiais e, finalmente,

emendas de comissão. Os dados demonstram que as políticas públicas podem estar sendo processadas dentro de uma lógica de financiamento individual, de acordo com o poderio dos parlamentares e dos estados que representam, o que impacta, decisivamente, o controle do governo federal sobre o rol das implementações de tais políticas.

Três conjuntos de problemas podem derivar deste novo contexto: uma maior fragmentação de ações políticas e uma dificuldade acentuada de coordenação de políticas e seus instrumentos, aliadas a uma pulverização de recursos em políticas e ações não essenciais e não claramente definidas. Esse fenômeno é incluído em um quadro federativo que tem como principais características uma paralisia nos mecanismos de redução das desigualdades e da pobreza, além de uma crescente polarização política, que se expressa em radicalizações de posições particularistas que vêm se acentuando na política nacional desde o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff até o momento.

O resultado desse processo é um federalismo marcado, atualmente, por baixa capacidade de pactuação e de solução de conflitos intergovernamentais, predominando uma dinâmica fragmentada, com arranjos federativos pontuais e territorialmente dispersos. A recente reforma tributária (EC nº 132/2023) traz novas perspectivas para o enfrentamento de distorções históricas do pacto federativo, especialmente no que se refere à guerra fiscal entre estados e à repartição das receitas públicas. A substituição do modelo baseado na origem da arrecadação por um sistema de destino, assim como a criação do Conselho da Federação (Brasil, 2023), poderá ampliar a necessidade de governança compartilhada e incentivar formas mais cooperativas de articulação entre os entes.

A tentativa do governo federal de instituir uma instância de debates e deliberações, o Conselho da Federação, se traduz ainda em esparsas atuações, com demandas amplas e pulverizadas. Atualmente, as análises federativas precisam considerar estes novos elementos que denotam tensionamentos definitivos em nosso federalismo, com a superação de análises que partem da CF/1988, para reinterpretá-lo à luz destas atualizações histórico-sociais. Convive-se agora com uma configuração mais competitiva no campo econômico e mais polarizado no âmbito político; nesse sentido, analisar a constituição dos consórcios interestaduais auxilia na compreensão destas novas dimensões.

3 TERRITÓRIO EM EBULIÇÃO: LÓCUS POLÍTICO, AVANÇOS E DESAFIOS

Tradicionalmente, as análises sobre as formas de cooperação federativa desconsideram a importância dos territórios como unidades privilegiadas de associativismo e de relações intergovernamentais horizontais. Além disso, desde a CF/1988, privilegiou-se na literatura o apontamento das vantagens de análises locais, centradas

nos municípios, especialmente para a implementação das políticas públicas, com o principal argumento de que este nível está mais próximo ao cidadão.

Nesse ponto, a literatura brasileira referente ao tema se distancia da americana, especialmente porque neste país algumas tentativas de repensar as relações intergovernamentais horizontais foram criadas, como a National Governors Association (NGA), para representar os estados no processo decisório nacional, com a alternância na presidência de republicanos e democratas. Como apontam Abrúcio e Sano (2011), a NGA ficou centrada na *advocacy* dos estados americanos, significando um pioneirismo no diagnóstico de boas práticas de governança dos estados e servindo como uma instituição de suporte e de interlocução entre estes e o governo central. Algumas áreas prioritárias da NGA são: crianças e famílias; energia e meio ambiente; segurança interna e cibersegurança; saúde; infraestrutura; educação básica; gestão de terras, agricultura e habitação; educação superior; segurança pública e assessoria jurídica; desenvolvimento da força de trabalho; e política econômica. Desde 1908, a NGA atua com o *status* de uma organização não partidária.⁴

Outros países possuem instituições semelhantes, como a Austrália e o Canadá (Abrúcio e Sano, 2011). Na Austrália, existe o Council of Australian Governments, e no Canadá, o Council of the Federations. Ambos possuem áreas prioritárias, como educação, qualificação e treinamento, saúde, habitação e indivíduos em situação de rua, meio ambiente e reforma regulatória. Em relação à Austrália, essa agenda política é deliberada a partir de uma estrutura financeira, que é incorporada no Acordo Intergovernamental sobre Relações Financeiras Federais, e mescla tanto as relações horizontais como as verticais, com o governo central. Por sua vez, o Council of the Federations foi criado em 2003 e representa um fórum que reúne os treze primeiros-ministros provinciais e territoriais do Canadá. Os principais objetivos do conselho são: fortalecer a cooperação interprovincial-territorial; exercer liderança em questões de interesse para as províncias e territórios; promover relações entre governos; e atuar no reconhecimento da diversidade dentro da federação.⁵

A existência dessas instituições favoreceu análises políticas robustas, principalmente a partir da cooperação entre as circunscrições políticas territoriais dos países (estados ou províncias, por exemplo). Um dos maiores expoentes na pesquisa sobre as relações horizontais é Paul Pierson, que, apesar de destacar as vantagens de tais arranjos, ressalta as dificuldades práticas para o seu funcionamento: “a ampliação dos círculos de formulação de políticas para incluir múltiplas autoridades políticas com interesses e capacidades distintos inevitavelmente gera complicações para a formulação,

4. Para mais informações, consultar o site do NGA em: <https://www.nga.org/bestpractices/#programs>.

5. Para mais informações, acesse: <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/relations-canadiennes/relations-intergouvernementales/conseil-federation-en.asp>.

implementação e modificação de políticas sociais”⁶ (Pierson, 1995, p. 459, tradução nossa). Na esteira dessa análise, pode-se citar Erbsen (2008, p. 500), que destaca: “do ponto de vista normativo, o federalismo é um eufemismo para pelo menos quatro preferências parcialmente incompatíveis: ‘difusão’ da autoridade do governo nacional para unidades governamentais relativamente locais, ‘centralização’ da autoridade nacional, ‘separação’ entre as autoridades nacional e estadual, e ‘fortalecimento’ tanto dos governos estaduais quanto do governo nacional” (tradução nossa).⁷

Por fim, Swenden (2006) também permite análises importantes sobre o regionalismo e o federalismo, ao advogar acerca da necessidade de uma inter-relação entre os interesses regionais e o poder central, para que se evitem comportamentos individualistas:

Estados federais ou regionalizados com um modelo mais cooperativo deixam menos espaço para ações regionais autônomas. As regiões ainda podem ser atores coletivos importantes, mas, quanto mais seus poderes estiverem entrelaçados com os poderes legislativos centrais, menos oportunidades restam para adaptar as políticas às necessidades específicas de cada região (Swenden, 2006, p. 233, tradução nossa).⁸

Assim, pode-se argumentar que a literatura internacional fornece subsídios para refletir sobre o caso brasileiro, ainda em fase de implementação de seus arranjos, principalmente dos consórcios interestaduais. Cabe destacar que se defende a posição de que analisar arranjos entre os estados requer um esforço analítico que direcione o foco para os territórios, especialmente quando se prioriza a formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional. A política regional brasileira, em sua terceira geração, reconhece e valoriza o protagonismo local nas estratégias *bottom-up*, mas, analogamente, não prescinde da abordagem *top-down*, no sentido de alinhá-las às diretrizes mais amplas advindas do governo central.

Tal mudança de percepção advém do reconhecimento de três principais limitações: i) da impossibilidade de avançarmos no debate sobre o papel do nível local na articulação para o desenvolvimento; ii) da percepção de que o território passou a compor a agenda governamental, tornando-se um lócus para a implementação das políticas públicas descentralizadas; e iii) da existência concomitante de desigualdades regionais e intrarregionais na Federação brasileira.

Um último ponto que merece destaque: se o município foi exaltado na CF/1988, adquirindo o *status* de ente federativo, atualmente e pelas razões inicialmente apontadas,

6. No original: “the expansion of policymaking circles to include multiple political authorities with distinctive interests and capacities is bound to create complications for the formulation, implementation, and modification of social policies”.

7. No original: “from a normative perspective, federalism is a euphemism for at least four partially incompatible preferences: ‘diffusion’ of authority from national to relatively local government units, ‘centralization’ of national authority, ‘separation’ of national and state authority ‘empowerment’ of both state and national governments”.

8. No original: “federal or regionalized states with a more cooperative blueprint leave less scope for autonomous regional action. Regions may still be important collective players, but, the more their powers are tied up with central legislative powers, the fewer opportunities are left to tailor policies to the needs of the individual regions”.

de mudanças e transformações no federalismo contemporâneo, o território é elemento fundante de uma nova concepção para as reflexões federativas.

Há que se considerar, todavia, que a maioria das possibilidades de repensar o território surge a partir do governo federal, em diversos momentos. Exemplos de iniciativas governamentais recentes de tipo *top-down* são a elaboração e revisão da PNDR e a instituição da chamada Região Integrada de Desenvolvimento (Ride). As Rides são apenas três no país,⁹ entre as novas sub-regiões especiais da PNDR, além da Faixa de Fronteira e do Semiárido (Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019).

Para investigar como o território absorve os efeitos das políticas pretendidas, é importante considerarmos três conjuntos de fatores: i) como a governança é absorvida pelos territórios; ii) se as políticas públicas implementadas obedecem às particularidades de cada contexto territorial, valorizando o contexto e a identidade local; e iii) se a maneira como as políticas públicas são implementadas colabora para o desenvolvimento econômico e social dessas localidades.¹⁰

Atualmente, as ações ou inações governamentais são sentidas mais proximamente dos indivíduos que residem nos territórios, que representam o espaço da ambivalência entre o Estado planejador *vis-à-vis* as demandas populares de cada localidade individualmente.

Para atender a essas demandas específicas, de caráter eminentemente territorial, estados e municípios são provocados a produzir arranjos institucionais específicos, como é o caso dos consórcios intermunicipais ou interestaduais no Brasil. Porém, a existência de arranjos institucionais não produz automaticamente ambiente propício à formulação e implementação de políticas. Concordamos com Lotta e Favaretto (2016), os quais sugerem que os arranjos institucionais podem variar de acordo com suas ações de promoção da intersetorialidade, a forma gerencial adotada, as relações estabelecidas com e entre os entes federados, a interlocução com a sociedade civil, e, no que nos interessa diretamente neste trabalho, o êxito dos territórios em promover a articulação com as políticas públicas. Para esses autores, os territórios podem ser interpretados através da intermunicipalidade, especialmente com o planejamento dos investimentos, com ações coordenadas entre estados e municípios, em uma perspectiva intersetorial, capaz de articular os diferentes interesses existentes e promover a governança e a capacidade estatal de produção de políticas públicas, além de estimular a participação social nas decisões coletivas tomadas.

9. Azevedo e Alves (2010) apontam que mais de quinze propostas de criação de Ride foram arquivadas no Congresso Nacional.
10. Considera-se relevante a observação de parecerista do capítulo, de que, das poucas experiências estaduais de valorização dos territórios de planejamento, como unidades de priorização da atuação governamental, vale mencionar os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), no Rio Grande do Sul, e os territórios de identidade, na Bahia. Isso pode justificar a manutenção da pouca articulação que os consórcios interestaduais mantêm com os municípios (associados ou não).

Na seção seguinte, serão analisadas as semelhanças e diferenças entre os consórcios interestaduais no Brasil.

4 OS CONSÓRCIOS INTERESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO: COOPERAÇÃO EM PERSPECTIVA FEDERATIVA E TERRITORIAL

Todas as UFs brasileiras participam de, pelo menos, um consórcio público,¹¹ o que sugere que a aderência a este tipo de arranjo horizontal tem sido unânime no Brasil. Um padrão diferente desse tipo de arranjo ocorre quando se observa o mesmo tipo de instrumento, mas de abrangência municipal; nesse caso, nem todos os municípios brasileiros têm a iniciativa de se envolver nos consórcios públicos.

É importante notar que, pelos dados do quadro 1, apesar de os consórcios interestaduais terem origem em anos diferentes, foi a partir de 2015 que estes arranjos apareceram, com algumas diferenciações quanto às motivações e objetivos – conforme trabalho de Rufino Filho, Simoni Júnior e Vettorato (2024) –, mas com semelhanças significativas entre eles.

QUADRO 1
Origem dos consórcios interestaduais

Consórcio	Protocolo de intenção (ano)	Câmaras setoriais	Estados participantes
Brasil Central	2015	Agricultura e Pecuária; Desenvolvimento Econômico; Educação; Meio Ambiente; Turismo; Inovação; Infraestrutura e Logística; Mercado Comum; e Saúde.	Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Tocantins
Amazônia Legal	2017	Planejamento e Gestão Estratégica; Gestão Fiscal e Tributária; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Segurança Pública; Educação; Saúde; Comunicação; Agricultura e Economia Verde; Cultura e Economia Criativa; Governança Fundiária; Povos Indígenas; Infraestrutura, Transporte e Logística.	Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins
Nordeste	2019	Agricultura Familiar; Assistência Social; Arranjos Público-Privados; Meio Ambiente; Educação; Saúde; Segurança Pública; Energias; Gestão Pública e Inovação Tecnológica; Saneamento Básico; Infraestrutura; Turismo, Cultura e Comunicação Pública.	Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí, Pernambuco e Sergipe
Cosud	2019	Meio Ambiente; Segurança Pública; Assistência Social; Cultura; Infraestrutura; Saúde; Esporte; Turismo; Mobilidade; Educação; Desenvolvimento Econômico; Inovação, Tecnologia e Eficiência na Gestão.	Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo

Fonte: Consórcios interestaduais.
Elaboração dos autores.

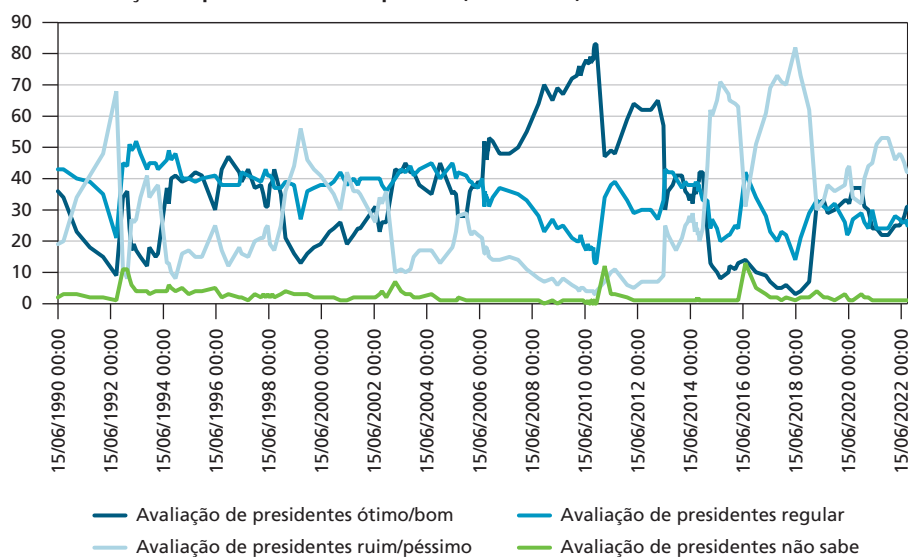
11. Os consórcios interestaduais parecem assumir um papel semelhante ao Conselho Deliberativo das Superintendências Regionais (Sudene, Sudam e Sudeco), em que os governadores das regiões concretizavam um federalismo regionalizado, tentando soldar os estados em um novo pacto federativo, de caráter regional, para refazer o pacto federativo nacional (Bercovici, 2003 *apud* Mendes e Matteo, 2011, p. 274).

O cenário político-econômico que antecedeu a origem dos consórcios interestaduais foi caracterizado por uma deterioração nas formas de articulação federativas tradicionais, especialmente com uma agenda macroeconômica pautada no neoliberalismo e no Estado mínimo, que interfere na noção de fortalecimento das ações públicas entre as instâncias de governo.

Esse cenário de enfraquecimento do Executivo federal, revelado na queda de avaliação positiva dos presidentes da República (gráfico 2), especialmente a partir de 2010, causa uma desordem nos padrões políticos republicanos e federativos vigentes e, no plano econômico, contribui para a narrativa de reformas tributárias e de contenção de gastos, pontos fundamentais do pacto federativo nacional.

GRÁFICO 2

Avaliação de presidentes da República (1990-2022)

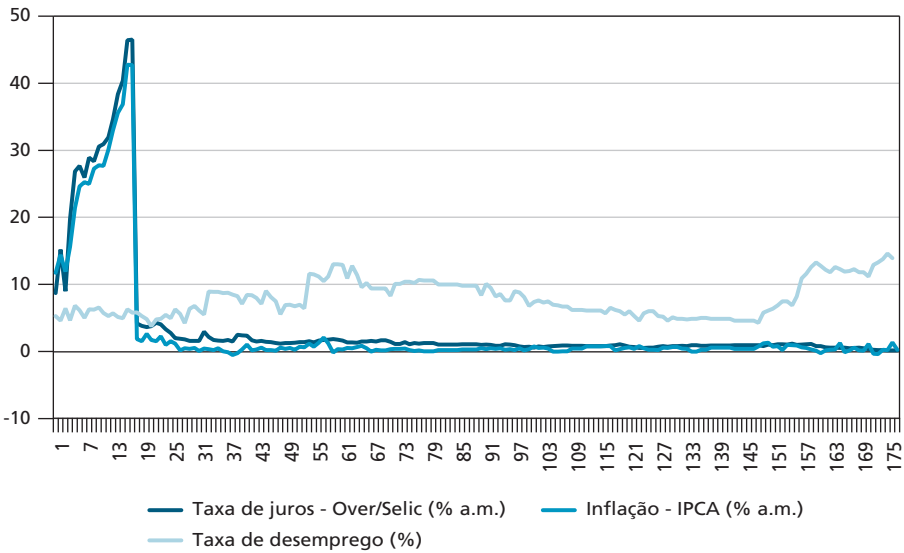


Fonte: Centro de Estudos da Metrópole (2025). Disponível em: <https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/presidentes-e-governadores>. Acesso em: dez. 2025.

Uma deterioração semelhante ocorre ao avaliarmos alguns indicadores econômicos (gráfico 3) do período 1990-2021, quando, particularmente, a taxa de desemprego foi constantemente crescente, especialmente a partir de 2015 (ponto 145), gerando um sentimento de frustração na população e, consequentemente, uma falta de confiança na política como uma arena de resolução de conflitos socioeconômicos.

Fruto desses eventos, foram aprovadas, em rápida sequência, a EC nº 95/2016 – também conhecida como PEC do Teto dos Gastos, prevista para um período de vinte anos, e que limita os gastos do governo federal – e, três anos depois, em 2019, a EC nº 103, responsável pela reforma da Previdência.

GRÁFICO 3
Indicadores econômicos (1990-2021)



Fonte: Centro de Estudos da Metrópole (2025). Disponível em: <https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/presidentes-e-governadores>. Acesso em: dez. 2025.

No plano econômico, outro dado importante a ser considerado refere-se às contas das UFs, que obtiveram queda simultânea e significativa, conforme apontou o gerente das Contas Regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Frederico Cunha (2004): “esse resultado de queda de todas as unidades da federação ainda não tinha sido visto, inclusive por nenhuma série já estimada pelo IBGE antes disso”. Ou seja, tratava-se de um acontecimento inédito.

Nesse novo cenário econômico-político, surgem as iniciativas dos consórcios interestaduais (quadro 1), com motivações diversas, mas com pontos de confluência de interesses regionais observáveis.

Em 2015, foi assinado o protocolo de intenções do BrC. À época, no plano nacional, eventos políticos importantes começavam a indicar uma forte crise política que se agudizaria no ano seguinte, com o início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, marcado pelo protagonismo de seu vice, Michel Temer, e do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. Os principais temas políticos que surgiram na época diziam respeito a questões da corrupção e de governabilidade, envolvendo o difícil diálogo entre a Presidência da República e o Congresso Nacional.

Curiosamente, um dos estados que se manteve com dados menos dramáticos, apontados pelas Contas Regionais do IBGE, foi Mato Grosso do Sul, membro

do BrC: “a unidade da federação que teve o melhor desempenho em 2015 foi o Mato Grosso do Sul, que registrou redução de 0,3% no volume de seu PIB [produto interno bruto], em parte pelo bom ano da agropecuária local, que cresceu 10,1% neste período”. Ressalta-se ainda: “os estados que tiveram melhor resultado foram bastante influenciados pela agropecuária. O que pesou negativamente foi a indústria de transformação, o comércio e a construção civil. Todas essas atividades tiveram quedas expressivas” (Paradella, 2017). Vê-se, portanto, que a gênese do BrC aconteceu em um cenário federativo conturbado, indicando desgastes importantes na política e na economia brasileira. Nesse cenário, as oportunidades geradas pelo crescimento acelerado do agronegócio parecem ter desempenhado papel decisivo na motivação para sua formação, consolidando-o como o primeiro consórcio público interestadual instituído no Brasil. A composição regional do consórcio – distinta da divisão oficial de macrorregiões do IBGE – reforça essa interpretação, uma vez que reúne estados inseridos na chamada “nova fronteira agrícola” do país, evidenciando um alinhamento estratégico entre interesses territoriais e dinâmicas produtivas.

O BrC teve sua origem em 2015, no primeiro Fórum de Governadores do Brasil Central, em Goiânia, Goiás, onde os representantes dos estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins e do Distrito Federal decidiram criar o grupo intitulado Movimento do Brasil Central, cujo objetivo era o desenvolvimento deste bloco estadual. Os eixos temáticos de atuação, naquele momento, eram: agropecuária, logística, industrialização, educação, empreendedorismo e inovação. Estes pressupostos foram condensados em um documento denominado *Carta de Goiânia*, ou *Agenda de Desenvolvimento do Brasil Central*, assinado em 3 de julho de 2015.

No segundo semestre de 2015, com o 2º Fórum de Governadores, ocorrido em Cuiabá, Mato Grosso, a entidade Brasil Central foi oficialmente instituída, tendo sido também elaborados os primeiros documentos do BrC: o protocolo de intenções e o estatuto do consórcio.

O BrC foi formalizado oficialmente em 2017, durante o Fórum dos Governadores, ocorrido em Palmas, Tocantins, onde, na ocasião, foi incorporado o estado do Maranhão. Além de buscar formular e implementar políticas públicas, o BrC também se coloca como um *stakeholder* do processo decisório, por intermédio de posicionamentos em pautas de uma agenda nacional, como a discussão da proposta da Lei Complementar (LC) nº 160/2017, que tratava de possíveis perdas tributárias dos entes federativos. Além disso, o BrC também pautou medidas importantes na área da segurança pública, diante do aumento da criminalidade do país, que ocasionou a criação de um Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), bem como a flexibilização dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen).

Atualmente, o BrC possui uma abrangência de sete UFs, somando um total de 875 municípios (15% dos municípios brasileiros), além de ter uma representação

importante no Congresso Nacional, com 21 senadores e 75 deputados federais. Com foco no agronegócio, o consórcio se apresenta como impulsionador do desenvolvimento dos entes consorciados, buscando manter os bons números ostentados pela região central, especialmente para a exportação de grãos e produtos agrícolas. Não nasceu, portanto, de uma necessidade de corrigir as trajetórias da desigualdade brasileira, mas de preservar e expandir os bons resultados econômicos alcançados.

É importante destacar que quatro estados – Mato Grosso, Maranhão, Tocantins e Rondônia – participam de mais de um consórcio, para além de sua região de origem; os demais permanecem consorciados com os arranjos regionais, atrelados, portanto, ao território, como arena de poder político. Isso pode indicar uma nova tendência, de interseccionalidades estabelecidas a partir de regiões distintas, em prol de objetivos comuns. Entretanto, tal padrão deve ser verificado e monitorado no tempo, com o intuito de se ratificar ou refutar essa questão.

É interessante observar que, com exceção de Mato Grosso, que dispõe de 35 consórcios públicos intermunicipais e, portanto, detém *expertise* na área, os estados de Rondônia, Tocantins e Maranhão possuem um número modesto de arranjos intermunicipais, havendo três consórcios em Rondônia, treze no Tocantins e nove no Maranhão. Ou seja, não há uma experiência anterior consorciada que justifique que tais estados pertençam a mais de um consórcio interestadual simultaneamente.

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal (Consórcio Amazônia Legal), formado pelo Protocolo de Intenções, em 2017, também denota um cenário federativo tensionado, especialmente causado pela crise financeira de alguns estados e por uma deterioração das políticas de segurança pública, especialmente pela greve dos policiais no Espírito Santo e o aumento da violência nas ruas. No plano econômico, entrou em vigor o chamado “teto dos gastos”, já citado anteriormente.

É importante pontuar que a análise das contas regionais mostra um crescimento do PIB na maioria dos estados brasileiros, exceto em alguns: “as unidades da Federação que ganharam participação foram Pará, Santa Catarina, Pernambuco, Minas Gerais e Rondônia” (Contas [...], 2019). Dois estados que apresentaram melhores desempenhos, Pará e Rondônia, figuram na composição do Consórcio Amazônia Legal.

Esse consórcio é formado por nove estados – Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins –, e foi oficializado durante o 13º Fórum dos Governadores, realizado em 2017, em Macapá-AP. Seu objetivo é promover o desenvolvimento sustentável com competitividade, para a região amazônica.

Conforme descrito no protocolo de intenções, assinado em Porto Velho, Rondônia, o objetivo mais amplo do consórcio é o desenvolvimento econômico e social da área da Amazônia Legal, com a integração regional da Amazônia, nacional e internacionalmente. Além disso, o consórcio prevê o compartilhamento de estudos e ferramentas de gestão pública entre os consorciados, bem como o estímulo à criação de políticas na área de segurança pública, especialmente para regiões com conflitos agrários e de fronteira; e investimentos para preservação da biodiversidade da Amazônia, com o desenvolvimento de projetos de baixo carbono.

Após assinarem o protocolo de intenções, os estados elaboraram leis, que foram aprovadas em suas assembleias legislativas. O Consórcio Amazônia Legal se tornou, assim, uma autarquia de direito público, com capacidade para captar recursos e promover investimentos em projetos concebidos no seu âmbito de atuação e que sejam de comum interesse para os consorciados. O contrato do consórcio também foi assinado por todas as partes, com a concomitante eleição para o seu primeiro presidente, o governador do Amapá, Antônio Waldez Góes da Silva, em reunião ocorrida em março de 2019. Também foram definidas as câmaras setoriais que passavam a compor o consórcio, a saber: Meio Ambiente; Segurança Pública; e Comunicação Pública.

O documento que aborda o planejamento estratégico do Consórcio Amazônia Legal destaca que a autarquia se articula com outros arranjos, como o BrC e o Consórcio Nordeste: “juntos, os três consórcios articulam cooperações federativas que convergem para a criação de estratégias conjuntas voltadas ao desenvolvimento regional” (Consórcio Interestadual Amazônia Legal, 2019, p. 89). O Consórcio Amazônia Legal também tem articulação com a Força-Tarefa dos Governadores para Clima e Florestas, atrelada ao Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam).

Além disso, o planejamento estratégico do consórcio menciona expressamente a participação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) como parceiros indispensáveis para atuação nas câmaras setoriais do consórcio. Ademais, é mencionado o apoio dos bancos regionais, como o Banco da Amazônia S/A (Basa) e o Fundo Constitucional do Norte (FNO), como instrumentos financeiros essenciais para custear os projetos propostos pelo consórcio. O Consórcio Amazônia Legal também conta com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), especialmente para gerir o Fundo da Amazônia, que tem a função de promover o desenvolvimento sustentável, a conservação da floresta, além de contribuir em ações para combater o desmatamento.

Um dos projetos de maior destaque do consórcio é o Plano de Recuperação Verde (PRV), a partir de dados que enfatizam que as áreas desmatadas são também as de mais baixo nível econômico, além de não gerarem empregos e renda para os seus habitantes. O PRV tem como diretrizes essenciais o combate ao desmatamento

ilegal, o fomento do emprego e da renda na região e a redução dos gases que provocam efeito estufa. Entre os estados da Amazônia Legal que mais tiveram queimadas nos últimos anos, destacam-se Pará, Mato Grosso e Amazonas, conforme os dados seguintes, obtidos através do INPE (2024): Pará – 40,91%; Mato Grosso – 19,07%; Amazonas – 13,04%; Rondônia – 12,74%; Acre – 6,31%; Maranhão – 6,04%; Roraima – 3,06%; Tocantins – 0,66%; e Amapá – 0,37%.

Por seu turno, os consórcios Nordeste e de Integração Sul e Sudeste (Cosud) nasceram em 2019, na mais emblemática crise federativa de tempos recentes, que foi a pandemia de covid-19. Com um crescente e contínuo tensionamento entre o então presidente Jair Bolsonaro e governadores de estados, reuniram-se os nove governadores da região Nordeste para a formação de um consórcio. Isso significou um ponto de veto importante na Federação brasileira, pois tratava-se de contrariar decisões nacionais, especialmente no que se relacionava a protocolos sanitários e compra de vacinas.¹²

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) foi criado pela Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, sendo constituído pelos nove estados da região. É pioneiro ao inaugurar um tipo de consorciamento baseado na aglutinação de vários estados, e não somente de municípios. O alinhamento entre todos os estados do Nordeste propicia um pacto territorial, além de político, entre os consorciados. Com isso, pode auxiliar na moderação de interesses individualizados, conforme ocorre com a guerra fiscal. Entretanto, a dificuldade para a promoção de um federalismo cooperativo está no cerne dos pressupostos desse consórcio, que, através de um aglomerado de estados, permite aos consorciados algumas vantagens: a possibilidade da criação de uma agenda de políticas públicas com identidade regional, a projeção de líderes regionais, capacitados para proposição de medidas nacionais, a articulação com demais instituições, como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e o Banco do Nordeste do Brasil S/A, e, finalmente, a possibilidade de arranjos de políticas públicas eficientes.

Como dito anteriormente, o Consórcio Nordeste hoje engloba todos os estados da região, mas, em seu primeiro estatuto, os estados de Alagoas e Rio Grande do Norte ainda não estavam presentes. É uma autarquia interfederativa de direito público, e o estado líder é aquele que detém a Presidência; sua missão essencial é promover o desenvolvimento sustentável da região. Além disso, o consórcio prevê o fortalecimento dos entes consorciados, expandindo a agenda regional de políticas, buscando maior cooperação, e possibilitando um acúmulo de conhecimentos para garantir *expertise* para a formulação e implementação de políticas.¹³

12. Mais detalhes dessas crises que permearam o surgimento dos consórcios serão expostos nos itens seguintes deste capítulo.

13. Outras finalidades estão dispostas no art. 10 do Estatuto Social.

Dada a amplitude dos objetivos previstos em seu estatuto, a entidade nasceu para atuar como uma instituição de destaque da região, além de prever um instrumento de participação e de aperfeiçoamento federativo, ao propor que:

o Consórcio foi constituído para ser, ao mesmo tempo, uma ferramenta de gestão a serviço dos interesses comuns dos governos estaduais e um articulador de pactos em torno de políticas públicas que contribuam para a superação de preconceitos e desigualdades e para consolidação de valores de respeito a todas as pessoas e à biodiversidade do Nordeste e do Brasil.¹⁴

O Cosud foi um dos mais difíceis de serem analisados, porque ele não dispõe de um endereço eletrônico unificado, estando os documentos espalhados por diversas secretarias dos estados-membros. É composto por São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e foi fundado em 16 de março de 2019, com o objetivo de estabelecer o federalismo cooperativo, a fim de garantir a eficiência e a qualidade dos serviços públicos ofertados. Recentemente, em 2023, o estatuto do Cosud foi atualizado, mas, como as atas das reuniões não estão disponibilizadas na internet, cabe destacar que este é um ponto para o qual o consórcio deve atentar, pois está descrito no art. 23 de seu estatuto, que a “ata da Assembleia Geral será, em até 10 (dez) dias, afixada na sede do Consórcio e publicada em seu sítio eletrônico, sob pena de ineficácia das decisões” (São Paulo, 2023).

Alguns encontros dos governadores ficaram marcados por expressar um interesse em participar das decisões nacionais, como propugna a *Carta de São Paulo*, publicada pelo Cosud em abril de 2019, a qual continha a preocupação com a reforma da Previdência e a reforma tributária, ambas em andamento naquele momento. A justificativa do documento para o apoio à reforma da Previdência era a de que ela promoveria a recuperação da confiança dos investidores nacionais e estrangeiros, bem como poderia gerar emprego e renda para os brasileiros: “atualizar a previdência brasileira será o primeiro passo no conjunto de reformas necessárias para assegurar a estabilidade fiscal da União, de Estados e Municípios” (Cosud, 2024). Os critérios de competitividade, empreendedorismo e modernidade econômica no Brasil estavam citados na *Carta de São Paulo* como requisitos fundamentais para o desenvolvimento brasileiro.

Este apoio às reformas conduzidas pelo governo federal, naquele momento, foi reforçado na *Carta de Vitória*, em que os governadores do Cosud, reunidos em agosto de 2019, também destacavam que os temas ambientais deveriam estar na pauta dos debates, especialmente em um momento marcado por intensa devastação da Amazônia, mas também reforçavam a necessidade do apoio ao agronegócio, o que aparentemente apontava para pautas contraditórias.

14. Disponível em: <https://www.consorcionordeste.gov.br/p/institucional>. Acesso em: 8 jul. 2026.

Uma das semelhanças importantes dos consórcios interestaduais diz respeito à sua estrutura e aos documentos que balizam a sua gênese e funcionamento. Eles são constituídos por uma assembleia geral, um conselho de administração, uma secretaria executiva, por diretorias temáticas e pelas chamadas *câmaras temáticas*, que são instâncias descentralizadas e que pautam a maior parte da condução e das ações dos consórcios. Entretanto, a origem e as motivações destes consórcios resultaram de processos históricos distintos, conforme apresentaremos a seguir. Também é de interesse comum de todos os arranjos o protocolo de intenções e o estatuto social, bem como as resoluções e portarias que regulam temas específicos, além dos contratos de rateio. A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, trouxe inovações importantes para os consórcios, especialmente no que tange a três pontos principais:

art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais. § 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá: I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação (Brasil, 2005).

A atuação política dos consórcios interestaduais, na sua maioria, apresenta motivações diversas (quadro 2).

QUADRO 2
Motivações e composição política dos consórcios interestaduais

Consórcio	Principais motivações para a formação	Primeiro presidente	Base partidária do Executivo Federal?
Brasil Central	Desenvolvimento da agropecuária; melhoramento da logística; promoção da ciência e tecnologia; fomento ao empreendedorismo rural; melhoramento do ensino.	Marconi Perillo (PSDB)	Não
Amazônia Legal	Desenvolvimento econômico e sustentável; integração da Amazônia Legal; compartilhamento de estudos e projetos; fomento à produção e produtividade rural; desenvolvimento da infraestrutura; integração de políticas de segurança pública; desenvolvimento de economia de baixo carbono.	Antônio Waldez Góes da Silva (PDT)	Não
Nordeste	Desenvolvimento econômico; infraestrutura; ciência, tecnologia e inovação; desenvolvimento social; segurança pública; meio ambiente; desenvolvimento da gestão; articulação institucional; comunicação pública.	Rui Costa (PT)	Não
Cosud	Desenvolvimento social e direitos humanos; fazenda, planejamento e previdência; saúde, desburocratização, inovação e tecnologia; cultura e turismo; educação; desenvolvimento econômico; infraestrutura, logística e transporte; meio ambiente; agricultura e pecuária; segurança pública; e transparência, controladoria e ouvidoria.	Carlos Massa Ratinho Júnior (PSD)	Sim

Fonte: Consórcios interestaduais.
Elaboração dos autores.

No Brasil Central, a ênfase é a manutenção dos bons níveis econômicos do Centro-Oeste; no Consórcio Amazônia Legal, vigora a preocupação latente de articular a preservação da biodiversidade com o desenvolvimento econômico. O Consórcio Nordeste aparece como um arranjo em clara oposição ao governo federal vigente na época. E o Cosud, por sua vez, volta-se para os interesses das regiões de nível econômico mais alto, Sul e Sudeste. Curiosamente, todos os primeiros presidentes dos consórcios estudados pertencem a partidos políticos que não faziam parte da base aliada dos executivos federais, quando da sua criação (figura 2).

Retomando-se as principais linhas de observação expostas neste capítulo, constata-se que os consórcios atuam como lócus de articulação dos estados das regiões que representam, com o robustecimento das relações federativas horizontais. Percebe-se, ainda, o fortalecimento do poder dos governadores estaduais, constituindo uma arena de coordenação política entre os *stakeholders* regionais, com capacidade de maximização dos interesses para a agenda política nacional. E, finalmente, nota-se a possibilidade de definição de uma agenda de políticas públicas que priorize os territórios regionais, dentro de arranjos federativos entre os estados e os municípios.

No que tange ao primeiro ponto, verifica-se, a partir da análise documental disponível dos consórcios em tela, que eles são arranjos que visam a formas de articulação horizontais, com foco nos territórios que representam. Exceção a essa regra são os estados do Maranhão, Mato Grosso, Tocantins e Rondônia, que participam de mais de um consórcio simultaneamente.

Com relação ao segundo ponto – o fortalecimento do poder dos governadores –, cabe uma atenção especial. Analisando a trajetória dos governadores de estados do Nordeste e sua atuação no plano político mais amplo, um dos entusiastas e primeiro presidente do Consórcio Nordeste, Rui Costa (Partido dos Trabalhadores – PT-BA), hoje ocupa o cargo de ministro da Casa Civil da Presidência da República do governo Lula, o que indica uma projeção nacional de sua atuação; o mesmo podemos observar em relação ao presidente do Consórcio Amazônia Legal, Antônio Waldez Góes da Silva (Partido Democrático Trabalhista – PDT-AM), que foi o primeiro presidente da entidade e hoje é ministro da Integração e do Desenvolvimento Regional, responsável pela formulação e implementação de políticas estratégicas para os territórios. Também se podem apontar o ex-governador do Maranhão, Flávio Dino, como uma das figuras que se destacaram no âmbito nacional, alcançando o posto de ministro do Supremo Tribunal Federal (STF); o ex-governador do Ceará, Camilo Santana, atual ministro da Educação; e o ex-governador de Alagoas, Renan Filho, ministro dos Transportes. Esses exemplos podem indicar que a atuação no consórcio foi um fator importante – ainda que talvez não preponderante – para a projeção nacional dessas figuras.

Com relação à atuação territorial dos consórcios, todos eles indicam políticas voltadas para seus territórios, especialmente a partir de decisões pautadas na coletividade dos membros consorciados. No entanto, cabe destacar que não se podem fazer afirmações muito consistentes em relação ao Cosud, porque, como referido anteriormente, não existem documentos ou relatórios de gestão que indiquem as ações implementadas por esse consórcio. Fato é que as pautas defendidas pelo Cosud giravam em torno da reforma tributária, da reforma da Previdência e da geração de empregos, com a intenção de manter os bons níveis econômicos das regiões Sul e Sudeste, sem uma defesa explícita da cooperação federativa regional.

No entanto, o fator determinante para demarcação de uma dimensão territorial e regional de atuação do Consórcio Nordeste pode ser percebida na *Carta dos governadores do Nordeste*, assinada em 25 de março de 2020. Diz a carta:

Em conferência realizada na tarde desta quarta-feira, 25 de março de 2020, nós governadores do Nordeste pactuamos: 1 – O momento vivido pelo Brasil é gravíssimo. O Coronavírus é um adversário a ser vencido com muito trabalho, bom senso e equilíbrio; 2 – Vamos continuar adotando medidas baseadas no que afirma a ciência seguindo orientação de profissionais de saúde, capacitados para lidar com a realidade atual; 3 – Vamos manter as medidas preventivas gradualmente revistas de acordo com os registros informados pelos órgãos oficiais de saúde de cada região; 4 – É um momento de guerra contra uma doença altamente contagiosa e com milhares de vítimas fatais. A decisão prioritária é a de cuidar da vida das pessoas, não esquecendo da responsabilidade de administrar a economia dos estados. É um momento de união, de se esquecer diferenças políticas e partidárias. Acirramentos só farão prejudicar a gestão da crise; 5 – Entendemos que cabe ao Governo Federal ação urgente voltada aos trabalhadores informais e autônomos. Agressões e brigas não salvarão o País. O Brasil precisa de responsabilidade e serenidade para encontrar soluções equilibradas; 6 – Ao mesmo tempo, solicitamos a necessidade urgente de uma coordenação e cooperação nacional para proteger empregos e a sobrevivência dos mais pobres; 7 – Ficamos frustrados com o posicionamento agressivo da Presidência da República, que deveria exercer o seu papel de liderança e coalizão em nome do Brasil (Conass, 2020).

Esse documento demarcava claramente a posição dos estados nordestinos frente ao governo federal, naquele momento – refletindo coesão política e articulação interestadual fundamentais para o tratamento da pandemia de covid-19 –, a qual possuía uma dimensão territorial importante, por envolver uma política pública de saúde para a população de todos os municípios da região.

5 CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Este capítulo teve como objetivo analisar a atuação dos consórcios públicos interestaduais no Brasil –BrC, Consórcio Nordeste, Amazônia Legal e de Integração Sul e Sudeste (Cosud) –, com o propósito de compreender em que medida esses arranjos configuram novas formas de articulação federativa, com base em pressupostos

cooperativos. A partir de análise documental e revisão teórica, buscou-se verificar se tais consórcios representam iniciativas efetivas de coordenação horizontal entre estados e se contribuem para a construção de uma agenda regional articulada no interior do federalismo brasileiro.

As duas hipóteses formuladas na *introdução* foram confirmadas ao longo da análise. A primeira, de que a cooperação interestadual resulta de articulações regionais que produzem efeitos no cenário federativo nacional, mostrou-se válida diante da institucionalização progressiva dos consórcios e da sua crescente presença nas arenas decisórias. A segunda hipótese, que apontava para a diversidade de contextos político-institucionais na origem dos consórcios como fator tanto de fragmentação quanto de potencial complementaridade, também se confirmou: embora cada consórcio tenha emergido em condições próprias, observa-se um movimento comum de busca por soluções coordenadas, em face da fragilidade das instâncias formais de pactuação federativa.

Como demonstrado ao longo do trabalho, o surgimento dos consórcios interestaduais a partir de 2015 está associado a um contexto de instabilidade política e econômica no país, com efeitos visíveis sobre a dinâmica das relações intergovernamentais. Esse cenário incluiu não apenas o enfraquecimento das instâncias de cooperação vertical entre União, estados e municípios, mas também um crescente desgaste da representação política nacional, refletido em índices de reprovação governamental e polarização institucional.

Nesse contexto, os consórcios interestaduais constituem uma resposta institucional inovadora, ainda que incipiente, à crise de coordenação no federalismo brasileiro. Eles se consolidam como espaços de experimentação política, de formulação coletiva de políticas públicas e de fortalecimento da ação territorial dos estados. Ainda que enfrentem limitações operacionais e assimetrias entre si, os consórcios demonstram capacidade de abrir novas frentes de cooperação intergovernamental e de reposicionar os estados nas arenas federativas – especialmente tendo em vista as mudanças em curso, com a reforma tributária e a reestruturação do pacto federativo.

Nesse sentido, e levando-se em consideração o cenário apresentado, os consórcios interestaduais indubitavelmente consistem em arenas institucionais de cooperação federativa, e sua projeção excede os limites territoriais, passando essas entidades a ter protagonismo no cenário nacional – exemplo disso é o Consórcio Nordeste. Desse modo, a primeira hipótese deste trabalho é corroborada, quanto à dimensão nacional que os consórcios interestaduais podem adquirir. Quanto à segunda hipótese, ela também adere aos resultados deste trabalho, especialmente em função dos contextos distintos da constituição dos consórcios, e dos graus de dificuldade diversos para a sua formalização e funcionamento. Todavia, existem

articulações importantes em curso, especialmente nos Consórcios Nordeste, Brasil Central e Amazônia Legal. Além disso, apesar de o Cosud ainda não ter uma publicização clara de sua atuação, ele também age baseado na defesa de interesses nacionais e de manutenção dos bons números da região que representa.

Alguns comentários, elencados a seguir, podem servir de sugestões para possíveis adaptações na rotina desses consórcios, sem a pretensão de interferir na operacionalização e no desenho desses arranjos, mas, tão somente, de ampliar o debate a respeito de seu funcionamento.

- 1) Implantação de um sistema de avaliação de suas ações: em nenhum documento analisado sobre os consórcios existe uma clara exposição dos modelos avaliativos das políticas implementadas, o que dificulta a construção de uma memória institucional dos arranjos.
- 2) Definição de um quadro burocrático executor: existe uma lacuna nos documentos examinados quanto ao rol disponível de uma burocracia previamente existente para a realização das atividades propostas pelos consórcios.
- 3) Articulação ou arranjos federativos com os municípios e a União: apesar de se autodeterminarem como arranjos horizontais, as políticas implementadas pelos consórcios interestaduais acabam tendo ressonância naquelas da União e dos municípios, mas não há qualquer menção sobre como estreitar as relações entre o consórcio e as demais instâncias governamentais, sugerindo um caminho para superar o *gap* de articulação entre as instâncias.
- 4) Articulação com os demais consórcios interestaduais (regionais): a ação atual é centrada nos estados das regiões que representam, sem menção a possibilidades de compartilhamento de ações entre os vários consórcios, o que poderia maximizar os resultados de suas ações e estratégias, englobando todo o território nacional, caso existisse tal cooperação.

Finalmente, é inegável que, diante de tantas fissuras e tensionamentos federativos, os consórcios podem se constituir em estruturas importantes no federalismo brasileiro, buscando articular os interesses estaduais. Concomitantemente, eles representam uma inovação institucional, uma vez que as articulações estaduais e federativas sempre foram negligenciadas no Brasil. Acompanhar os seus desdobramentos e possíveis evoluções pode oferecer caminhos possíveis para um modelo federalista cooperativo e coordenado.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. L.; SANO, H. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos Adenauer**, v. 4, p. 22-31, 2011.
- AZEVEDO, H. P. L.; ALVES, A. M. Rides – por que criá-las? **Geografias**, v. 6, n. 2, p. 87-101, 2010.
- BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 7 abr. 2005.
- BRASIL. Decreto nº 11.495, de 18 de abril de 2023. Institui o Conselho da Federação. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 18 abr. 2023.
- CONASS – CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. Carta dos governadores do Nordeste. **Conass**, jun. 2020.
- CONSÓRCIO INTERESTADUAL AMAZÔNIA LEGAL. **Planejamento Estratégico 2019 a 2030**: resumo executivo. 1. ed. Brasília: Consórcio Amazônia Legal, 2019.
- CONTAS regionais 2017: apenas Rio de Janeiro, Sergipe e Paraíba tiveram queda de volume no PIB. **Agência IBGE Notícias**, 14 nov. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/26025-contas-regionais-2017-apenas-rio-de-janeiro-sergipe-e-paraiba-tiveram-queda-de-volume-no-pib>. Acesso em: maio 2026.
- COSUD – CONSÓRCIO DE INTEGRAÇÃO SUL E SUDESTE. **Estatuto do Consórcio de Integração dos Estados do Sul e Sudeste do Brasil – Cosud**. Porto Alegre: Cosud, 2024. Disponível em: https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/20442/2024-03-02_cosud_estatuto_finalizado.pdf. Acesso em: abr. 2026.
- ERBSEN, A. Horizontal federalism. **Minnesota Law Review**, v. 93, p. 493-584, 2008.
- LOTTA, G.; FAVARETTO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.
- MENDES, C. C.; MATTEO, M. Formação e evolução do planejamento regional no Brasil. In: CRUZ, B. *et al.* (org.). **Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 261-280.
- PARADELLA, R. Em 2015, PIB cai em todos os estados pela primeira vez em 14 anos. **Agência IBGE Notícias**, 16 nov. 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18005-em-2015-pib-cai-em-todos-os-estados-pela-primeira-vez-em-14-anos>.

PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance: an International Journal of Policy and Administration**, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

RIKER, W. H. **Federalism**: origin, operation, significance. Boston: Little, Brown, and Company, 1964.

RUFINO FILHO, E.; SIMONI JÚNIOR, S.; VETTORATO, P. A incipiente cooperação interestadual no federalismo brasileiro: uma análise das compras compartilhadas dos consórcios durante a pandemia de Covid-19. **Revista do Serviço Público**, v. 75, n. 2, p. 266-289, abr.-jun. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Lei nº 17.799, de 06 de outubro de 2023**. Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre os Estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, com a finalidade de constituir o Consórcio de Integração dos Estados do Sul e Sudeste do Brasil – COSUD. São Paulo, SP: Alesp, 2023. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2023/lei-17799-06.10.2023.html>. Acesso em: abr. 2026.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

SWENDEN, W. **Federalism and regionalism in Western Europe**: a comparative and thematic analysis. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 4 jun. 1998.

CALDAS, E. de L.; CHERUBINE, M. B. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 55-70.

COLOMBO, L. A. **A Sudene no sistema federativo brasileiro**: a ascensão e queda de uma instituição. Recife: Sudene, 2015. 290 p.

CONSÓRCIO BRASIL CENTRAL. **Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central**. Brasília: Consórcio Brasil Central, 2015a. Disponível em: https://brasilcentral.gov.br/wp-content/uploads/2026/01/Estatuto_BrC____2025_atualizado-2.pdf. Acesso em: maio 2025.

CONSÓRCIO BRASIL CENTRAL. **Carta de Goiânia**: Agenda de Desenvolvimento do Brasil Central. Goiânia: Consórcio Brasil Central, 2015b. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/carta-de-goiânia>. Acesso em: abr. 2025.

CONSÓRCIO BRASIL CENTRAL. **Relatório de Gestão**. Brasília: Consórcio Brasil Central, 2018.

CONSÓRCIO BRASIL CENTRAL. **Relatório de Gestão 2019**. Brasília: Consórcio Brasil Central, 2019.

CONSÓRCIO BRASIL CENTRAL. **Relatório de Gestão 2020**. Brasília: Consórcio Brasil Central, 2020.

CONSÓRCIO DE INTEGRAÇÃO SUL E SUDESTE. **Carta de Vitória**. Vitória: Cosud, 2019.

CONSÓRCIO DE INTEGRAÇÃO SUL E SUDESTE. **Pacto regional para segurança pública e enfrentamento ao crime organizado**. Porto Alegre: Cosud, 2024.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL AMAZÔNIA LEGAL. **Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal**. Brasília: Consórcio Interestadual Amazônia Legal, 2021.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Estatuto do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste** – Consórcio Nordeste. Salvador: Consórcio Nordeste, 2019a.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Protocolo de intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste**. Maranhão: Consórcio Nordeste, 2019b. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/protocolo_de_Intencoes_do_consorcio.pdf. Acesso em: abr. 2025.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Relatório de atividades do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: 2019-2021**. Brasília: Consórcio Nordeste, 2022.

CONSÓRCIO NORDESTE. **Atas das Reuniões da Assembleia Geral: 2019-2024**. [S. l.]: Consórcio Nordeste, [s.d.]. Disponível em: <https://www.consorcionordeste.gov.br/p/institucional>. Acesso em: abr. 2025.

CONTAS regionais: 22 estados tiveram alta no PIB em 2019. **Agência IBGE**, 12 nov. 2021.

COSUD – CONSÓRCIO DE INTEGRAÇÃO SUL E SUDESTE. **Carta dos governadores do Sul e Sudeste**. São Paulo: Cosud, 27 abr. 2019. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/upload/arquivos//carta-governadores-cosud-27abr2019.pdf>.

ELAZAR, D. J. **American federalism: a view from the states**. 3. ed. Nova York: Harper & Row, 1984.

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. Institutional change: a framework of analysis. In: SJOSTRAND, S. E. (ed.). **Institutional change – theory and empirical findings**. Nova York: A. E. Sharpe, 1993.

NORTH, D. **Autobiography**. The Bank of Sweden Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel, 1993.

NORTH, D. Epilogue: economic performance through time. In: ALSTON, L.; EGGERTSSON, T.; NORTH, D. (ed.). **Empirical studies in institutional change**. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1998. p. 342-356.

OLIVEIRA, J. C. Especial Sudam/Sudeco/Sudene – conheça a história das três superintendências (6º 19º). **Câmara dos Deputados**, Programas da Rádio Câmara, 9 out. 2006. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/276308-especial-sudam-sudeco-sudene-conheca-a-historia-das-tres-superintendencias-6-19/>. Acesso em: abr. 2025.

STEPAN, A. **Authoritarian Brazil: origins, policies, and future**. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1973.

STEPAN, A. **Authoritarian Brazil: origins, policies, and future**. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1975.

STEPAN, A. **Authoritarian Brazil: origins, policies, and future**. 6. ed. New Haven: Yale University Press, 1985.

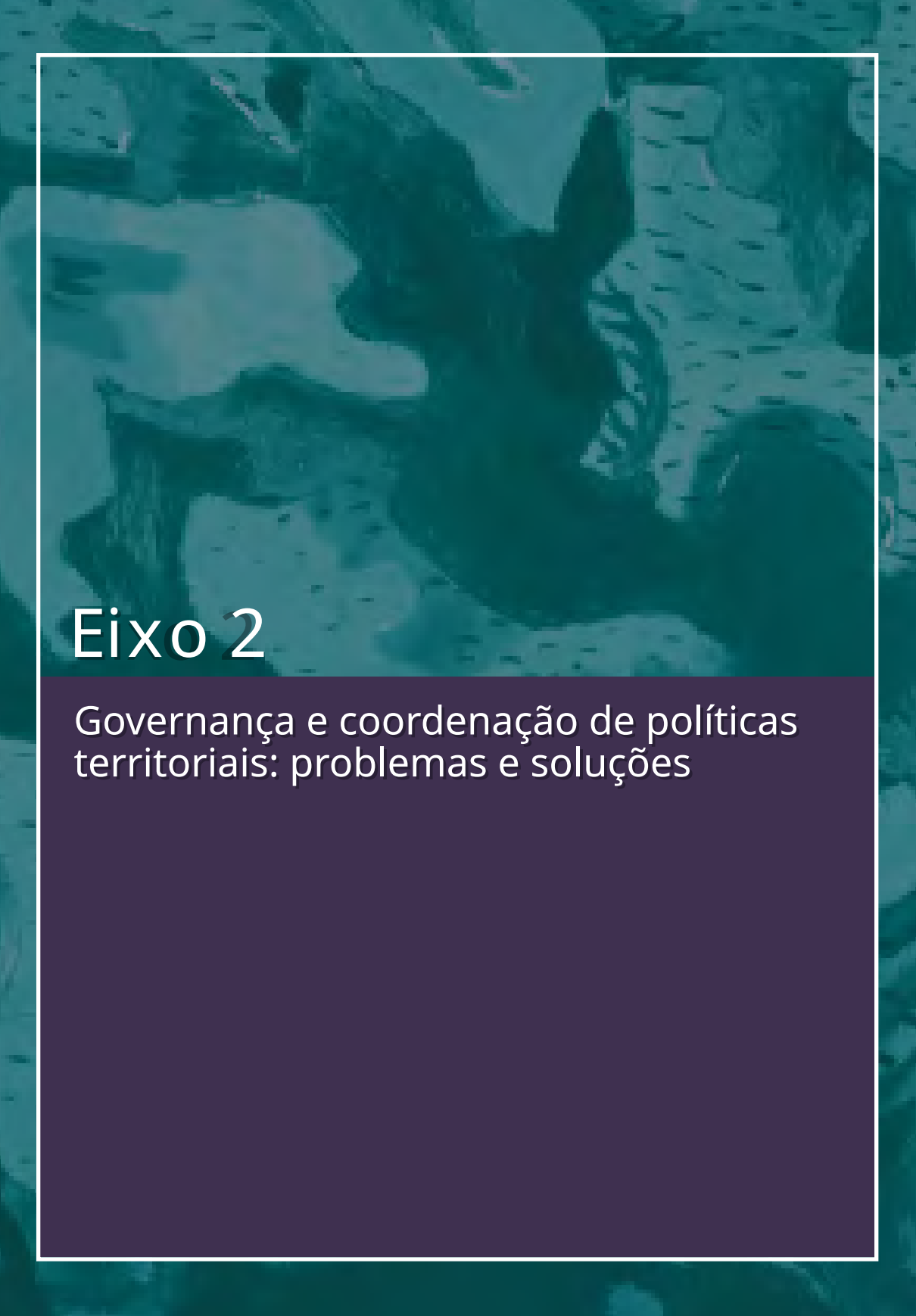
STEPAN, A. (org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988a.

STEPAN, A. Modern multi-national democracies: transcending a Gellnerian Oxymoron. In: HALL, J. A. (org.). **The state of the nation: Ernest Gellner and the theory of nationalism**. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1998b.

STEPAN, A.; LINZ, J. J. (ed.). **The breakdown of democratic regimes**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.

STEPAN, A.; LINZ, J. J. (ed.). **The breakdown of democratic regimes**. 2. ed. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1980.

STEPAN, A.; LINZ, J. J. Political identities and electoral sequences: Spain, Soviet Union and Yugoslavia. **Daedalus**, v. 121, n. 2, p. 123-139, 1992.



Eixo 2

Governança e coordenação de políticas territoriais: problemas e soluções

FALHAS DE COORDENAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS PRODUTIVAS COM IMPACTOS TERRITORIAIS NO BRASIL: ANÁLISE DO PERÍODO DE 2010 A 2024¹

Aristides Monteiro Neto²

1 INTRODUÇÃO

A discussão neste capítulo retoma a análise realizada em Monteiro Neto (2024) sobre o papel desempenhado por mecanismos federais de recursos como expressão de capacidades estatais para o financiamento de atividades produtivas (industriais, terciárias, agropecuárias e de infraestrutura) no período de 2010 a 2024. Além disso, coloca em perspectiva o quadro recessivo dos anos 2015 a 2022, marcado por crises econômicas e políticas associadas a reformas legais e institucionais profundas com manifesta intenção de contenção de capacidades estatais. Em seguida, busca refletir sobre como, no momento posterior, de 2023 a 2024, orientado pela retomada de políticas para o desenvolvimento, instrumentos de financiamento poderiam ser mais bem coordenados em prol do crescimento econômico e do fortalecimento da agenda regional de desenvolvimento. Para tal, o trabalho organiza um mapeamento e uma avaliação das escolhas territoriais realizadas, vistas pelos montantes de recursos alocados, quanto à sua aderência a objetivos de redução de disparidades regionais. Dessa maneira, busca-se gerar contribuições para o monitoramento e o planejamento das aplicações dos recursos federais no território e melhoria das estratégias de desenvolvimento regional.

Contando com instituições, políticas e instrumentos diversos para atuar sobre estratégias de desenvolvimento, o governo federal frequentemente se depara com problemas de coordenação de suas ações e investimentos. Neste capítulo, sugere-se que um dos seus principais desafios atuais está relacionado com a atenção ao que se chama de falhas de coordenação setoriais e territoriais. Estas se referem a modos de atuação de instrumentos de políticas públicas que apresentam superposições,

1. Este capítulo explora novos conceitos e atualiza temporalmente algumas das discussões sobre a coordenação de mecanismos federais de financiamento realizadas no texto para discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) nº 3036, de agosto de 2024, intitulado *A urgência de coordenação de políticas produtivas no território: mirando o enfrentamento da crise institucional e econômica recente, de 2015 a 2022* (Monteiro Neto, 2024).

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambiental (Dirur) do Ipea. E-mail: aristides.monteiro@ipea.gov.br.

danos colaterais e/ou distorções em finalidades de ações e na aplicação de recursos institucionais e orçamentário-financeiros, frequentemente resultando em baixa eficácia, eficiência e equidade das políticas implementadas.

No universo das atividades produtivas aqui analisado, as falhas podem aparecer na dimensão setorial – *falhas de coordenação setorial* – quando políticas ou programas são capturados por atividades econômicas de baixo poder de encadeamento ou multiplicador sobre a estrutura produtiva e/ou não atendem a requisitos de ampliação da complexidade produtiva nacional.³ As falhas podem também estar presentes na dimensão territorial da política, isto é, quando as ações de políticas falham em buscar a redução de disparidades econômicas regionais – *falhas de coordenação territorial* – num país como o Brasil, de tão flagrante desigualdade de oportunidades econômicas entre as grandes regiões.⁴

As fontes federais de financiamento público consideradas mobilizam recursos de grande monta, que estão à disposição de produtores individuais e empresas com significativa importância para o estabelecimento de dinâmicas econômicas territoriais no Brasil: correspondem a R\$ 7,3 trilhões (valores constantes de 2021), acumulados entre 2010 e 2024. Essas fontes são: i) o crédito operado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), majoritariamente para atividades urbanas (industriais e terciárias); ii) o crédito rural brasileiro, para financiamento da agropecuária; iii) os recursos dos fundos constitucionais de desenvolvimento regional da Amazônia (o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO), do Nordeste (o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE) e do Centro-Oeste (o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO); e iv) os recursos orçamentários do governo federal para o investimento, em grande parte, destinados a infraestruturas. Os montantes de recursos no decorrer do período, bem como suas aplicações regionais, são apresentados e discutidos.

3. Extenso debate na literatura econômica recente vem alertando para a necessidade de que o país organize suas estratégias de desenvolvimento em torno do esforço de aumentar a complexidade do seu sistema produtivo, ou seja, que este não apenas aumente o número e diversidade de atividades econômicas, como também eleve a densidade tecnológica em cada uma das atividades existentes (Rezende *et al.*, 2023; Gala, 2017; Marconi, Rocha e Magacho, 2016).

4. A dimensão regional do desenvolvimento é questão incontornável da experiência brasileira e, por essa razão, não pode ficar de fora de qualquer intencionalidade de política pública. Políticas de governo que não atentam para seus impactos regionais frequentemente geram resultados, ainda que não buscados, de aumento das desigualdades. Em particular, nossa história de implementação de políticas produtivas (industriais, agropecuárias ou outras) tem demonstrado essa assertiva. Para alterar esse quadro, objetivos de redução de disparidades regionais devem estar no centro das intenções das políticas produtivas. Abordagens que celebram a dimensão territorial das políticas públicas estão em plena execução da União Europeia (Iammarino, Rodríguez-Pose e Storper, 2017), assim como na nossa Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR (Brasil, 2007, 2024a; Monteiro Neto, 2021).

2 OS TURBULENTOS ANOS DE 2010 A 2024: DA EXPANSÃO ECONÔMICA À ESTAGNAÇÃO E À POSSIBILIDADE DE RETOMADA

2.1 Crescimento e crises: as restrições ao potencial financiador do governo federal

Nas duas décadas entre 2002 e 2022, a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) total do país se estabeleceu no patamar de 2,06% ao ano (a.a.) – tabela 1. Em sua fase inicial, entre 2002 e 2009, as taxas de evolução do PIB foram mais robustas, de 3,1% a.a. Os anos subsequentes, de 2010 a 2014, já mostraram sinais de arrefecimento para o nível de 1,9%, devido ao ajustamento da política econômica interna, diante da desaceleração mundial provocada pela crise financeira global de 2008 a 2009.

Entre 2015 e 2022, o crescimento econômico foi quase nulo, atingindo média de 0,7% a.a. Foi um período marcado por turbulências políticas e mudanças abruptas de política econômica, por uma queda acentuada do PIB em 2015 e 2016 (respectivamente, de -3,5% e -3,3%), por uma fraca retomada entre 2017 e 2019 (média de 1,5% a.a.) e por um quadro de cortes e controle de gastos públicos, associado a reformas trabalhista e previdenciária recessivas. Em 2020, como resultado da pandemia da crise da covid-19 e da demora do governo na adoção de medidas adequadas ao enfrentamento da questão sanitária, o PIB retrocedeu em -3,3%, realizando retomada (em parte, de efeito estatístico) em 2021, quando alcançou a taxa de 4,8%. Em 2022, o PIB cresceu à taxa de 2,9%.⁵ Nessa última fase da economia nacional, configurou-se um cenário muito difícil para o reposicionamento do investimento privado, dada a ausência e a fragilização da ação estatal como orientadora do horizonte de lucros.

TABELA 1
Evolução do PIB total e do PIB *per capita* – Brasil e regiões (2002-2022)
(Em %)

Regiões e estados	Taxas anuais de crescimento do PIB total, em vários subperíodos entre 2002 e 2022					Razão PIB <i>per capita</i> regional versus PIB <i>per capita</i> Brasil			Taxa de crescimento do PIB <i>per capita</i>	
	2002-2022	2002-2009	2010-2022	2010-2014	2015-2022	2010	2015	2022	2010-2022	2015-2022
Norte	3,42	3,89	2,04	1,88	2,56	64,1	63,6	72,5	1,34	2,12
Rondônia	3,28	5,26	1,21	0,98	1,37	75,1	75,9	82,7	1,12	1,46
Acre	3,04	4,51	1,86	3,54	1,59	55,8	57,7	59,7	0,89	0,72
Amazonas	1,99	3,39	0,33	0,98	0,85	85,8	77,2	75,4	-0,62	-0,11

(Continua)

5. PIB dos estados e regiões: contas regionais de 2024 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html>. O plano de recuperação econômica para fazer face aos efeitos da pandemia foi desenhado e aprovado diretamente pelo Congresso Nacional – no montante de R\$ 700 bilhões –, na contramão da inação do Executivo brasileiro (Orair, 2021).

(Continuação)

Regiões e estados	Taxas anuais de crescimento do PIB total, em vários subperíodos entre 2002 e 2022					Razão PIB <i>per capita</i> regional versus PIB <i>per capita</i> Brasil			Taxa de crescimento do PIB <i>per capita</i>	
	2002-2022	2002-2009	2010-2022	2010-2014	2015-2022	2010	2015	2022	2010-2022	2015-2022
Roraima	3,56	3,85	2,77	1,60	3,81	72,3	64,9	69,6	0,08	1,24
Pará	4,31	3,62	3,05	2,14	3,92	53,5	54,8	70,3	2,50	3,87
Amapá	2,34	3,80	1,35	3,71	0,39	60,4	65,1	62,5	0,64	-0,36
Tocantins	4,54	4,92	3,51	3,32	3,28	58,2	65,9	79,5	2,81	2,95
Nordeste	2,34	3,57	1,09	2,58	0,43	48,3	51,5	51,5	0,87	0,23
Maranhão	3,35	4,93	2,07	4,13	1,47	34,6	38,4	41,7	1,84	1,41
Piauí	4,15	5,36	2,78	4,56	2,14	35,1	40,2	45,5	2,40	2,02
Ceará	2,62	3,68	1,31	3,23	0,60	46,1	49,6	50,0	1,00	0,33
Rio Grande do Norte	2,00	3,35	0,58	1,95	-0,07	56,1	57,9	55,3	0,26	-0,45
Paraíba	2,21	3,86	1,03	3,10	-0,07	43,7	47,6	45,0	0,61	-0,55
Pernambuco	2,07	2,96	0,62	3,32	-0,27	54,2	57,5	54,4	0,40	-0,56
Alagoas	2,50	2,27	2,37	2,18	1,85	42,7	48,4	55,0	2,36	2,09
Sergipe	1,07	2,29	-0,55	0,92	-0,92	62,7	59,2	52,0	-1,06	-1,62
Bahia	2,07	3,71	0,83	1,36	0,28	54,1	56,8	56,8	0,76	0,25
Sudeste	1,63	2,86	0,34	1,43	0,33	133,2	128,6	125,6	-0,08	-0,11
Minas Gerais	2,71	3,55	1,26	1,65	1,87	88,0	84,8	94,1	0,89	1,72
Espírito Santo	2,47	4,85	0,03	2,18	0,47	119,1	107,9	104,5	-0,63	-0,23
Rio de Janeiro	1,36	2,44	0,26	1,93	0,36	138,1	134,1	135,5	0,23	0,37
São Paulo	1,38	2,72	0,12	1,15	-0,14	154,0	148,9	138,5	-0,44	-0,80
Sul	2,24	2,85	1,26	2,44	0,68	111,2	115,9	114,0	0,57	-0,01
Paraná	2,13	3,05	1,14	2,66	0,12	105,8	113,5	106,7	0,43	-0,66
Santa Catarina	3,29	3,85	2,21	3,08	2,25	120,8	120,4	125,4	0,67	0,82
Rio Grande do Sul	1,65	2,09	0,72	1,82	0,14	110,7	115,6	113,8	0,58	0,00
Centro-Oeste	3,10	4,09	2,05	2,44	1,90	123,9	127,0	132,6	0,90	0,85
Mato Grosso do Sul	3,90	4,03	3,03	4,26	2,55	94,8	105,6	118,2	2,10	1,85
Mato Grosso	5,86	5,78	5,99	5,70	6,35	91,5	107,3	154,0	4,47	5,54
Goiás	2,85	4,03	1,67	2,66	1,33	87,3	88,5	87,7	0,41	0,09
Distrito Federal	1,48	3,50	-0,26	0,20	-0,73	275,4	263,8	231,4	-0,96	-1,63
Brasil	2,06	3,11	0,86	1,87	0,69	100,0	100,0	100,0	0,38	0,23

Fonte: Dados brutos: PIB de 2002 a 2022, contas regionais do IBGE, população 2002 a 2022 e estimativas da população do IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html>; <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579>; e <https://www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=popula%C3%A7%C3%A3o+residente+2022>. Acesso em: jul. 2025.

Elaboração do autor.

Nesse contexto recessivo, o produto por habitante (PIB *per capita*) apresentou trajetória de fraco crescimento, e seu valor em 2022 (R\$ 48,9 mil) foi pouco superior aos observados em 2010 (R\$ 46,6 mil) e em 2015 (R\$ 48,1 mil). A taxa de expansão foi de apenas 0,38% e 0,23%, respectivamente, nos períodos de 2010 a 2022 e de 2015 a 2022, sendo que, na fase de crise político-econômica (2015-2022), dez das 27 unidades da Federação (UFs) apresentaram variação negativa em seu PIB *per capita*, ou seja, a crise mostrou significativa presença territorial.

A dinâmica espacial da recessão nesta etapa de baixa da economia esteve muito associada à tendência geral e de longo prazo de desindustrialização da economia brasileira. As economias estaduais tradicionalmente mais industrializadas e voltadas para o mercado interno, como São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo (Sudeste); Rio Grande do Sul e Paraná (Sul); Acre, Amazonas e Amapá (Norte); e Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Sergipe (Nordeste), apresentaram taxas negativas ou próximas a zero no período. Noutro diapasão, economias estaduais mais ligadas ao comércio internacional, à produção de *commodities* agrícolas e ao complexo carnes e minerais foram mais resistentes à crise, conforme é possível perceber nos casos de Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Rondônia e Pará (tabela 1).

Entre as possíveis causas da recessão, sem dúvida, a desaceleração dos investimentos deve ser considerada. O nível de investimento geral da economia brasileira, medido pela formação bruta de capital fixo (FBCF), revelou significativa redução da média de 20,5% do PIB entre 2010 e 2014 para apenas 16,0% entre 2015 e 2021.⁶ Em 2021, o nível da FBCF chegou a 17,2% do PIB, logo após a crise sanitária da covid-19, mas não se igualou ao mesmo nível atingido em 2015, do início da recessão (de 17,8% do PIB). Em 2022, o indicador atingiu o valor da recessão, de 17,8% do PIB. Em 2023, voltou a cair, chegando a 16,5%, mostrando, assim, as debilidades da economia brasileira no período. Em 2024, o IBGE indicou uma pequena recuperação no montante realizado, que atingiu 17% do PIB nacional. Não apenas o nível médio da taxa de investimento se manteve abaixo dos patamares necessários para colocar a economia em trajetória de ampliação robusta da renda *per capita*, como sua trajetória tem sido irregular com muitos altos e baixos ao longo do caminho.

O papel do governo federal como estimulador da demanda de investimento foi fortemente restringido no período de crise e estagnação (2015 a 2022), contribuindo para o agravamento da situação depressiva. O gasto em investimento da administração direta (exceto estatais) do governo federal tinha tido um montante acumulado de R\$ 422,8 bilhões entre 2010 e 2014 (em cinco anos), com média

6. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html>. Acesso em: 4 jan. 2024.

anual de R\$ 84,5 bilhões. Na etapa seguinte (de crise e estagnação), o investimento federal foi reduzido ao patamar de R\$ 297,8 bilhões entre 2015 e 2022 (em oito anos), com média anual de R\$ 38,5 bilhões (tabela 2). Essa situação começa a ser revertida entre 2023 e 2024, anos em que a média anual saltou para R\$ 64,6 bilhões.

TABELA 2
Estimativas do gasto em investimento federal regionalizado – Brasil e regiões (2010-2024)

Grandes regiões e Brasil	Pré-crise, 2010-2014 (A)		Crise e estagnação, 2015-2022 (B)		Retomada, 2023-2024 ¹ (C)		(B/A)	(C/A)
	R\$ 1 bilhão	%	R\$ 1 bilhão	%	R\$ 1 bilhão	%	%	%
Norte	47,7	11,3	53,5	15,0	24,6	19,1	112,1	51,6
Nordeste	134,4	31,8	110,4	32,4	44,2	34,2	82,1	32,9
Sudeste	134,5	31,9	91,4	27,8	32,1	24,8	67,9	23,9
Sul	57,9	13,7	44,3	13,6	14,8	11,5	76,5	25,6
Centro-Oeste	48,1	11,4	36,8	11,1	13,5	10,4	76,5	28,1
Brasil	422,8	100	297,8	100	129,2	100	70,4	30,6
Média do período	84,6	-	38,5	-	64,6	-	45,5	76,3

Fonte: Siga Brasil (regionalização feita pela Dirur/Ipea). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/infere>.
Elaboração do autor.
Nota: ¹ Valores totais para Brasil, extraídos do portal Siga Brasil em 2025. Valores estimados para as grandes regiões com base na participação no total nacional de 2022.
Obs.: 1. Os valores em R\$ 1 bilhão estão em preços constantes de 2021 (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI).
2. Valores acumulados no período.
3. Regionalização feita pela Dirur/Ipea.
4. O traço (-) significa: não se aplica.

Outra faceta da recessão econômica recente é a que se abateu sobre o mercado de trabalho com taxas de desemprego elevadas e persistentes. Na primeira metade da década (2010-2014), o nível de desemprego estava no patamar de 6,0% da população economicamente ativa (PEA). Durante a crise, entretanto, o nível médio atingiu 11,5%, ou seja, quase o dobro, nos sete anos posteriores de forte instabilidade no mercado laboral: 8,9% em 2015, 12,0% em 2016, 11,8% em 2017, 11,6% em 2018, 11,1% em 2019, 14,2% em 2020 e 11,1% em 2021 (Ipea, 2022).

Em 2022 e 2023, foi observada certa recuperação da atividade econômica do país e taxas positivas de crescimento de, respectivamente, 2,9% e 3,3% no PIB, associadas à redução do nível geral do desemprego, cujo patamar se estabeleceu em níveis mais reduzidos de 9,3% em 2022 para 7,7% em 2023 (PNAD [...], 2024).

O panorama recessivo e de estagnação descrito anteriormente corresponde ao desafio mais geral a ser enfrentado pela política pública atualmente, qual seja, promover a retomada sustentada do crescimento econômico do país e fortalecer o mercado interno a partir de contribuições positivas de todas as economias regionais. Sem dúvida, a retomada do financiamento público para setores e regiões estratégicos poderia contribuir para o esforço de crescimento atento às diversas oportunidades para a redução de disparidades socioeconômicas. Regiões com maiores déficits

de infraestrutura e aquelas que passam por longo processo de desindustrialização poderiam ter papel mais relevante na estratégia governamental para promover um processo de retomada regionalmente equitativo.

Na seção a seguir, discutiremos mais detalhadamente como foram perdidas oportunidades de política produtiva e regional para se contrapor aos efeitos mais críticos da crise econômica e política do período ao se apresentar as trajetórias setoriais e regionais assumidas por cada uma das fontes de recursos públicos aqui manejadas. A partir de 2023, com o estabelecimento de um ambiente político mais produtor à ativação de orientações de políticas públicas, foram descortinados novos desafios em direção ao apoio e a estímulos estratégicos para o setor produtivo.

3 O FINANCIAMENTO PÚBLICO FEDERAL EM CONTEXTO DE RETOMADA DE POLÍTICAS PRODUTIVAS

3.1 Estrutura de financiamento produtivo do governo federal

Os quatro instrumentos de política produtiva a seguir analisados configuram relevantes capacidades do governo federal para o financiamento de políticas públicas de cunho setorial no país com capacidade de influenciar e magnificar decisões de investimento privado. Esses instrumentos devem ser amplamente investigados quanto a sua aplicação na perspectiva de revisão de estratégias de coordenação para uma atuação sinérgica, com efeitos transformadores sobre investimentos previstos e sobre o perfil previsto para a estrutura produtiva estimulada.

Dois deles têm orientação territorial não declarada: o crédito rural e os desembolsos do BNDES, que são pensados para o setor produtivo sob orientação majoritariamente setorial. No quadro 1, uma tipologia de características intrínsecas dos instrumentos de financiamento destaca os elementos essenciais para uma avaliação de seus usos: i) a política produtiva preferencial a que se destina; ii) a forma de aplicação dos recursos; iii) o beneficiário preferencial, isto é, se o recurso tem objetivo territorial explícito; iv) quais são os territórios (macrorregiões) de destinação predominante dos recursos; e v) as instituições responsáveis pela gestão e pela aplicação dos recursos.

O crédito rural, por exemplo, é composto por recursos de financiamento de bancos públicos e bancos privados. O Banco do Brasil (BB) é o principal agente do crédito rural no país e tem destacada atuação no total do financiamento do crédito. Sua rede de agências bancárias é bastante capilarizada no território nacional, condições que facilitam significativamente o papel do governo federal na política agropecuária. A experiência permite assumir que aproximadamente 80% do crédito rural brasileiro se deve ao setor público; a parcela correspondente ao setor privado recebe grande influência (na oferta) de determinações da política rural oficial.

De maneira a evitar duplicação de informações na etapa de tratamento dos dados do crédito rural, procedeu-se à exclusão da parcela de crédito rural atendida pelos recursos do BNDES Financiamento de Máquinas e Equipamentos (BNDES-Finame)⁷ para financiamento de máquinas e equipamentos da agropecuária (os quais são contabilizados nos dados próprios de desembolsos do BNDES), bem como dos recursos aplicados em atividades agropecuárias por parte dos fundos constitucionais (FCFs) para o desenvolvimento regional (FNO, FNE e FCO). Os valores para essas duas operações se encontram presentes nos dados próprios de cada fonte analisada (mas não nos dados do crédito rural).

QUADRO 1

Tipologias de instrumentos de políticas produtivas com impactos territoriais

Instrumento ou política	Crédito rural ¹	Desembolsos do BNDES	Desembolsos dos FCFs	Investimento federal
Política produtiva preferencial	Política agropecuária	Política industrial	Política regional	OGU
Tipologia de aplicação	Financiamento bancário (público e privado)	Financiamento bancário (público com operadores privados e públicos)	Financiamento bancário (público)	Orçamento (público)
Beneficiário preferencial	Empreendedor privado (empresa ou produtor individual)	Empreendedor privado (empresa ou produtor individual)	Empreendedor privado (empresa ou produtor individual)	União, estados e municípios (governos)
Referência territorial	Implícita	Implícita	Explícita	Implícita
Instituição implementadora	Bancos públicos e rivados credenciados; e Mapa	BNDES e MDIC	BNB, Basa, BB e MIDR	Casa Civil, MPO e ministérios setoriais
Região beneficiária final (de maior destinação)	Sul e Centro-Oeste	Sudeste e Sul	Norte, Nordeste e Centro-Oeste	Nordeste e Sudeste

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Exceto recursos da rubrica do BNDES-Finame e financiamentos dos FCFs, destinados à agropecuária. Valores retirados para evitar dupla contagem de recursos.

Obs.: Basa – Banco da Amazônia; BNB – Banco do Nordeste do Brasil; Mapa – Ministério da Agricultura e Pecuária; MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; MIDR – Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento; e OGU – Orçamento Geral da União.

Os desembolsos dos FCFs para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por sua vez, se caracterizam pela orientação explícita da redução de disparidades regionais e têm papel relevante no financiamento do investimento privado das regiões onde são aplicados. Suas bases de dados e seus relatórios de avaliação e monitoramento estão correntemente disponíveis para consulta pelos bancos públicos regionais gestores dos recursos e pelo MIDR.

Por fim, o investimento público federal financiado pelo orçamento da União não tem objetivo explícito de redução de disparidades regionais, mas pode (e deveria) ser canalizado para esse propósito por governos pró-pobres ou pró-igualdade. A base de dados utilizada tem como fonte a plataforma Investimentos Federais

7. Linha de financiamento para modernização de máquinas e equipamentos do BNDES.

Regionalizados (Inferê) do Ipea, que se utiliza de dados brutos da plataforma Siga Brasil do Senado Federal para dados do período de 2010 a 2021 e diretamente do Siga Brasil para os anos de 2022 a 2024.

A forma bancária de operação é a característica predominante de três dos instrumentos. O financiamento é a modalidade mais frequente e tem implicações sobre os tipos de beneficiários atingidos, os quais são, em sua maior parte, empresas ou produtores individuais com capacidade de pagamento. Para essas operações, são mobilizados bancos públicos e privados credenciados como instituições implementadoras. No caso do investimento público, este corresponde a recursos orçamentários do governo federal previstos em peça orçamentária anual e restritos a eventuais contingenciamentos, o que ocorre em função de variações para mais ou menos na arrecadação nacional.

No conjunto dos quatro instrumentos apontados, exceto pelos FCFs, interpreta-se que não estão alinhados a objetivos explícitos de redução de disparidades regionais. Na verdade, eles se orientam por propósitos setoriais de mero atendimento à demanda corrente – apoio a serviços, agropecuária, indústria, infraestrutura etc. –, ainda que pontualmente possam ser estimulados a fortalecer padrões regionais específicos de investimentos.

O investimento federal, em razão de sua natureza orçamentária e de gestão estratégica do núcleo de governo, por sua vez, pode se tornar sensível a pressões políticas de regiões mais atrasadas e, por esse meio, ter maior atenção à destinação para a questão regional. Contudo, não se assegura que sempre seja assim, pois diferentes governos podem fazer escolhas com significados ou impactos territoriais distintos para os seus objetivos de governabilidade.

Quanto ao resultado final esperado pelo uso de cada tipologia de recurso, aquele que se espera ter maior capacidade de orientação de estímulo setorial ou regional é o do investimento federal. O domínio direto sobre a aplicação e a destinação dos recursos permite a realização de resultados mais previsíveis e palpáveis por parte da administração pública. Os demais tipos de instrumentos, dada a natureza de oferta de crédito, uma vez emprestados a empresas e produtores individuais, passam a ser comandados por estes, segundo a natureza da demanda, quanto à aplicação entre custeio e investimento e ao impacto final sobre o crescimento econômico regional. São as determinações técnicas do empreendimento (intensidade tecnológica incorporada e tamanho do empreendimento) que organizam a forma e a intensidade temporal (cronograma) para a realização do fluxo de gastos. Os recursos terão diferentes efeitos multiplicadores intersetoriais e inter-regionais, entre outras razões, caso sejam aplicados em investimento ou em custeio, ou, ainda, se visarem ao aumento de produtividade do empreendimento ou apenas à expansão/manutenção da produção corrente.

3.2 Contexto recebido de crise e estagnação

Ao longo da primeira década do século XXI, as decisões governamentais de facilitação do crédito bancário público e privado para estimular o setor produtivo, gerando crescimento econômico, resultaram em elevação da relação crédito/PIB no país. A oferta total de crédito (pessoa física e jurídica), segundo o Banco Central do Brasil (BCB), atingiu um percentual máximo da série em 2015 com 53,5% do PIB. A partir daí, iniciou uma trajetória de descenso, atingindo 46,8% do PIB no fim de 2018. Em fins de 2023, com percentual de 53,2% do PIB, o mercado de crédito não havia recuperado o percentual atingido no início da crise. Parte essencial do recuo do crédito como proporção do PIB deveu-se à retração do crédito público como orientação de linhas de política governamental para os setores produtivos.

Do ponto de vista do crédito concedido pelo setor público, no conjunto dos instrumentos à disposição do governo brasileiro para atuar na política regional, estão os bancos públicos de desenvolvimento, cuja disponibilidade de crédito foi severamente reduzida no decorrer da recessão econômica do país. O BNDES, que havia tido presença muito destacada no financiamento de relevantes projetos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) entre 2007 e 2014, foi impelido a reduzir sua atuação como banco de desenvolvimento e passou a devolver recursos captados do Tesouro Nacional. Somente entre 2015 e 2019, foram restituídos R\$ 409 bilhões, o que deprimiu sua capacidade de apoiar o setor produtivo para vencer a crise econômica estabelecida. O nível anual de desembolsos do BNDES para o setor produtivo e de infraestrutura, que em 2010 havia sido de R\$ 168,4 bilhões, sofreu quedas sucessivas atingindo R\$ 135,9 bilhões em 2015, R\$ 55,3 bilhões em 2019 e ficou em R\$ 64,3 bilhões em 2021. Nos anos recentes, de 2023 e 2024, em contexto de normalidade política, o governo retomou maior uso desse instrumento pela aplicação de R\$ 114,4 bilhões e R\$ 133,7 bilhões, respectivamente, ao setor produtivo e ao financiamento de infraestruturas.

A política intencional do governo federal para operar o desinvestimento e a contenção da oferta de crédito levou a uma drástica redução do estímulo ao investimento. De fato, esse banco não foi utilizado de maneira a se contrapor ao quadro recessivo da economia nacional: se, na fase pré-crise (2010-2014), o BNDES chegou a ofertar para o conjunto das regiões brasileiras o montante acumulado de R\$ 1,5 trilhão (em valores constantes de 2021), na fase de estagnação (2015-2022), o valor disponibilizado chegou à fração de apenas 48,7% da fase anterior, isto é, ficou no patamar de R\$ 798,2 bilhões – tabela 3 (BNDES, 2022).

Os bancos regionais de desenvolvimento, como o BNB, o Basa e mesmo o BB, por utilizarem recursos da política regional na forma de FCFs (FNO, FNE e FCO), atuam como fontes relevantes para apoiar o investimento e o custeio de atividades nas regiões prioritárias da política regional brasileira (Norte, Nordeste

e Centro-Oeste). Os valores disponibilizados antes e durante a crise mostram que essas instituições, ainda que timidamente, tiveram relevante papel anticíclico ao assegurar que a oferta de crédito não caísse violentamente nas três regiões. Nos anos pré-crise (2010-2014), foram mobilizados conjuntamente R\$ 193,2 bilhões dos FCFs, montante que sofreu acréscimo, por força da expansão dos repasses anuais, de R\$ 328,5 bilhões de 2015 a 2022, em contexto de estagnação.

Considerando-se que, quando sobrevém uma recessão, a demanda total de crédito bancário por parte do sistema produtivo e das famílias desfalece – o que justificaria um patamar inferior de aplicação de recursos no último período –, então, a firme orientação da política econômica governamental para conter a capacidade do principal banco nacional de desenvolvimento, o BNDES, erigiu obstáculos para sua atuação em caráter anticíclico. Esse motivo, sem dúvida, pode ter contribuído para prolongar os efeitos negativos da desaceleração econômica e retardar a retomada da atividade produtiva e do emprego no país.

Tema relevante para reflexão é o fato de que a atuação do BNDES, por sua maior capacidade de financiamento em projetos produtivos especiais de grande envergadura e efeito multiplicador intersetorial, ao ter sido comprometida de 2015 a 2022, trouxe perdas de orientação e coordenação sobre a realização de novos projetos complementares, tradicionalmente apoiados pela política regional e até mesmo por governos estaduais.

Entre os instrumentos observados, aqueles com recursos mais significativos e mais mobilizados são os destinados ao crédito rural e ao BNDES, cada qual com montantes de financiamento acumulado superiores a R\$ 2 trilhões entre 2010 e 2014 e com participação conjunta média de 78% no total das fontes (tabela 3). A estes seguem, em volume financiado, o investimento público federal e os recursos da política regional, nessa ordem.

Instrumentos da política regional explícita, os FCFs representam pequena fração, com menos de 10% na média do período de 2010 a 2014, entre os quatro mecanismos de ativação do setor produtivo no país. Sozinhos teriam pouca capacidade de produzir uma reversão de trajetórias de disparidades regionais, porventura criadas por demais políticas produtivas.

TABELA 3

Recursos mobilizados por instrumentos de política produtiva com impactos territoriais explícitos e implícitos – Brasil (2010-2024)

Período	Crédito rural	BNDES	FCFs	Investimento federal	Total	Proporção do PIB do Brasil
						%
			R\$ 1 mil ¹			
2010	140.447.577	360.019.668	37.573.831	88.089.460	626.130.536	7,5
2011	149.778.133	274.057.477	36.521.333	78.880.700	539.237.644	6,2
2012	169.967.622	285.187.546	40.428.713	93.512.350	589.096.231	6,7
2013	192.988.064	323.825.420	40.029.950	87.642.060	644.485.494	7,1
2014	215.641.442	296.192.823	38.659.858	74.704.510	625.198.633	6,9
2010-2014	868.822.840	1.539.282.934	193.213.685	422.829.080	3.024.148.538	6,9
2015	185.875.830	199.283.686	30.395.854	43.143.140	458.698.510	5,2
2016	131.732.004	119.680.798	24.313.797	42.769.030	318.495.629	3,7
2017	180.981.163	92.544.399	30.791.796	51.313.340	355.630.698	4,1
2018	184.648.479	86.752.675	37.856.851	45.403.730	354.661.735	4,0
2019	176.403.309	66.434.624	54.059.205	41.684.470	338.581.608	3,8
2020	193.216.384	73.233.791	49.490.350	36.968.570	352.909.094	4,1
2021	252.728.254	64.301.895	48.032.000	36.496.310	401.558.458	4,5
2022	356.097.000	96.039.000	53.580.000	38.555.000	544.271.000	5,5
2015-2022	1.661.682.421	798.270.868	328.519.852	336.333.590	3.124.806.732	4,4
2023	380.392.000	107.204.000	61.957.000	66.252.895	615.805.895	6,0
2024	340.415.000	120.692.000	64.162.000	62.918.651	588.187.651	5,6
2023-2024	720.807.000	227.896.000	126.119.000	129.171.546	1.203.993.546	5,8
Acumulado 2010-2024	3.251.312.261	2.565.449.802	647.852.537	888.334.216	7.352.948.815	-

Fontes: BNDES (2025), BNB (2025), Basa (2025), BB (2023) para FCFs, plataforma Infere, do Ipea, para investimento federal e dados brutos do BCB para crédito rural. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/infere>; e <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: ago. 2025; e jul. 2024.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Em valores constantes de 2021, deflacionados pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

O quadro geral das fontes de financiamento traz evidências da depressão dos valores mobilizados pelo setor público federal na fase de estagnação entre 2015 e 2022. Os valores mobilizados apresentaram significativa redução, de R\$ 640,8 bilhões (de 2010 a 2014) para R\$ 390,6 bilhões (de 2015 a 2022), com enxugamento aproximado do valor anual médio de todas as fontes. Portanto, como tendência geral, as políticas governamentais atuaram de maneira pró-cíclica, isto é, aprofundando a crise e não se orientando para reverter o ambiente recessivo estabelecido na economia brasileira.

Há evidentes mudanças nas modalidades de recursos mais demandadas em cada momento. O BNDES teve maior relevância no início da década passada

(2010-2014), com desembolsos totais quase duas vezes superiores aos do crédito rural brasileiro, refletindo esforços governamentais do período relacionados com a ampliação do investimento em setores industriais, de infraestrutura e de energias renováveis. No momento subsequente, as atividades agropecuárias ganham maior relevo na captação de recursos de financiamento e, praticamente, se tornam duas vezes maiores que o crédito industrial.

Houve, portanto, uma inversão de trajetórias entre as duas fontes de financiamento de 2015 a 2022: a repressão da política econômica à atuação do BNDES como financiador de atividades urbano-industriais foi acompanhada de uma significativa expansão do financiamento para setores rurais e da agropecuária de exportação.

A substituição de crédito entre modalidades de políticas produtivas, representada pela diminuição do papel de atividades industriais no crédito em favor de atividades do agronegócio, merece atenção, uma vez que a mudança na forma de alocação do crédito deverá impactar negativamente o crescimento de longo prazo da economia brasileira. Esse novo contexto de maior prevalência de atividades agropecuárias (ainda que modernizadas) tende a contribuir para a redução da presença de atividades industriais de alto valor agregado, de maior intensidade tecnológica e com maior poder multiplicador setorial e regional na estrutura produtiva nacional (Gala, 2017; Morceiro e Guilhoto, 2019; Monteiro Neto, Silva e Severian, 2021).

4 PROBLEMAS DE COORDENAÇÃO ESTRATÉGICA NA OFERTA FINAL POR HABITANTE DOS FINANCIAMENTOS FEDERAIS EXPLÍCITOS E IMPLÍCITOS: DESALINHAMENTO ENTRE OBJETIVOS DE POLÍTICAS E OS USOS DE SEUS INSTRUMENTOS

Uma das funções esperadas para a coordenação de governo é a de fazer convergir ações e recursos públicos para o apoio a grupos de interesse setoriais (industriais, agropecuários, turismo, energia etc.) ou a determinados territórios vistos como prioridades da ação governamental. Políticas e programas são criados em diferentes momentos do tempo para o atendimento de clientelas diversas. Dessa maneira, tendem a consolidar padrões relativamente autônomos de atuação uma vez implementados. Contudo, é comum observar a sobreposição de ações quando novas políticas são criadas em um ambiente no qual outras já consolidadas estão em vigor. Elas podem gerar efeitos sinérgicos positivos ou, alternativamente e indesejadamente, produzir efeitos negativos relacionados à atuação conjunta.

No caso dos quatro instrumentos observados, aqueles que financiam a estrutura produtiva nacional, como o crédito rural (agronegócio e agricultura familiar) e os desembolsos do BNDES para atividades urbanas (indústria, modernização tecnológica, energia, infraestrutura e serviços), apresentam maior concentração de beneficiários nas regiões de maior nível de renda *per capita* do Sudeste, do Sul

e mais recentemente do Centro-Oeste. No total, as três regiões notabilizadas pela agropecuária mais dinâmica do país retiveram, na última década e meia, cerca de 75% dos recursos nacionais demandados e observam os maiores valores nacionais por habitante em todos os anos do período investigado (tabela 4). Esse percentual é relativamente invariável no período estudado: 76,7% de 2010 a 2014, 75,1% entre 2015 e 2022 e 71,2% de 2023 a 2024.

TABELA 4
Recursos mobilizados por instrumentos explícitos e implícitos de financiamento produtivo público – Brasil e regiões
4A – Valores totais

Período	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil	Proporção do PIB Brasil
	R\$ 1 milhão¹						%
2010	43.719	90.602	292.519	133.175	66.115	626.130	7,5
2011	37.991	86.790	216.759	129.273	68.426	539.239	6,2
2012	47.534	98.155	217.590	133.308	92.510	589.097	6,7
2013	47.469	104.593	235.740	160.260	96.424	644.486	7,1
2014	46.814	98.689	229.427	152.880	97.389	625.199	6,9
<i>Fase de crescimento 2010-2014</i>	<i>223.527</i>	<i>478.829</i>	<i>1.192.035</i>	<i>708.896</i>	<i>420.864</i>	<i>3.024.151</i>	<i>6,9</i>
2015	34.105	72.422	157.222	123.151	71.800	458.700	5,2
2016	18.944	50.162	105.847	90.103	53.439	318.495	3,7
2017	23.537	60.769	101.172	101.976	68.177	355.631	4,1
2018	24.595	58.369	101.220	98.655	71.822	354.661	4,0
2019	28.152	67.861	85.136	89.267	68.165	338.581	3,8
2020	31.399	60.597	93.945	94.921	72.048	352.910	4,1
2021	37.685	62.557	100.145	109.926	91.247	401.560	4,5
2022	50.680	93.979	127.691	151.590	120.332	544.272	5,5
<i>Fase de crise 2015-2022</i>	<i>249.097</i>	<i>526.716</i>	<i>872.378</i>	<i>859.589</i>	<i>617.030</i>	<i>3.124.810</i>	<i>4,4</i>
2023	56.709	115.590	152.523	156.292	134.692	615.806	6,0
2024	59.060	115.304	144.225	156.560	113.039	588.188	5,6
<i>Fase de retomada 2023-2024</i>	<i>115.769</i>	<i>230.894</i>	<i>296.748</i>	<i>312.852</i>	<i>247.731</i>	<i>1.203.994</i>	<i>5,8</i>
Acumulado no período 2010-2024	588.393	1.236.439	2.361.161	1.881.337	1.285.625	7.352.955	5,8
Região/Brasil (%)	8,0	16,8	32,1	25,6	17,5	100,0	-

4B – Valores por habitante

		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
2010	Em R\$ de 2021	2.755,6	1.707,0	3.640,4	4.863,1	4.705,6	3.282,8
	% do Brasil	83,9	52,0	110,9	148,1	143,3	100,0
2015	Em R\$ de 2021	2.047,3	1.340,4	1.889,7	4.288,8	4.780,1	2.321,1
	% do Brasil	88,2	57,7	81,4	184,8	205,9	100,0
2024	Em R\$ de 2021	2.522,0	1.642,0	1.451,3	4.800,4	6.237,5	2.471,2
	% do Brasil	102,1	66,4	58,7	194,3	252,4	100,0

Fonte: BNDES (2025), BNB (2025), Basa (2025) e BB (2023) para FCFs, plataforma Infere, do Ipea, para estimativas do investimento público federal e dados brutos do BCB para crédito rural. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/infere>; e <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: ago. 2025; e jul. 2024.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Em valores constantes de 2021, deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

O panorama dos valores por habitante nas regiões traz à tona a gravidade das falhas de coordenação territorial. Na maior parte dessa década e meia investigada, as regiões de maior interesse da política regional brasileira, Nordeste e Norte, evidenciam a fraca capacidade de captura de financiamento *vis-à-vis* a média por habitante nacional. As duas regiões permanecem abaixo das médias nacionais pelo menos até 2024, obtendo recuperação no ano mais recente. A região Nordeste, contudo, a despeito de ganhos obtidos, ainda se encontra em patamar médio muito abaixo do nacional, com 52% do valor *per capita* de financiamento em 2010 (R\$ 1,7 mil contra R\$ 3,3 mil do nacional) e 66,4% em 2024 (R\$ 1,6 mil contra R\$ 2,4 mil do nacional). Note-se que, em 2024, a posição relativa regional somente melhora *vis-à-vis* o ano inicial, contudo, o seu valor absoluto permaneceu em patamar mais baixo.

A situação de debilidade do Nordeste quanto ao financiamento de atividades produtivas apresenta caráter estrutural e atravessa os ciclos econômicos. A região parece estar presa a uma situação de círculo vicioso ou de *lock-in* (situação em que a região permanece presa à sua trajetória estabelecida), em que sua demanda “natural” por financiamento de capital e custeio está estabelecida em um teto máximo (grosso modo, em torno de metade do valor nacional *per capita*) relativo ao que ocorre no resto do país. Observado o problema dessa maneira, seria esperado que os instrumentos explícitos da política regional pudessem ser utilizados para romper ou desbloquear gargalos impositivos da busca de nível superior da formação de capital regional.

Nesse sentido, os instrumentos mais adequados para a estratégia governamental deveriam ser os FCFs e os investimentos federais. O primeiro porque está destinado para o desenvolvimento regional e o segundo porque é elemento discricionário do governo federal para produzir uma reorientação regional desejada. Os dados apresentados na tabela 5 a seguir revelam que o governo federal tem, na verdade, tido pouco êxito no enfrentamento da relativamente baixa alocação de crédito e investimento público para as regiões alvo da política regional. Nos casos de Norte e Nordeste, especialmente desta última, os patamares médios de recursos se mantêm permanentemente abaixo de médias nacionais.

Analizada a distribuição regional de recursos por modalidade de instrumento, mostram-se problemas de ausência de coordenação de políticas. Se o conjunto das regiões com maior nível de PIB por habitante do país, Sudeste, Sul e Centro-Oeste, foi capaz de captar 75,2% de todos os recursos investigados ao longo do período de 2010 a 2024, sua participação na demanda de recursos do crédito rural e do BNDES foi muito superior, chegando a 84,4% do total dessas duas fontes.

Essa constatação nos remete para o entendimento de que, para as regiões de maior preocupação da política regional brasileira, Norte e Nordeste, a política pública de caráter produtivo falha em produzir orientação de desenvolvimento regional, deixando inteiramente a consideração da política explícita a tarefa de redução de disparidades. Os instrumentos constitucionais dos FCFs, apoiados por decisões de gasto em investimento do governo federal em cada momento, tornam-se cruciais, ainda que insuficientes, para prover de crédito as regiões onde as políticas “nacionais” falham em atender.

TABELA 5

Fontes de financiamento para o setor produtivo, por modalidade – Brasil e regiões (2010-2024)

Período	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		Brasil
	Valor acumulado (R\$ 1 milhão)	% do total nacional	Valor acumulado (R\$ 1 milhão)	% do total nacional	Valor acumulado (R\$ 1 milhão)	% do total nacional	Valor acumulado (R\$ 1 milhão)	% do total nacional	Valor acumulado (R\$ 1 milhão)	% do total nacional	Valor acumulado (R\$ 1 milhão)
Crédito rural											
2010-2014	25.821	3,0	40.356	4,6	291.922	33,6	341.182	39,3	169.542	19,5	868.823
2015-2022	84.216	5,1	103.355	6,2	452.317	27,2	605.088	36,4	416.706	25,1	1.661.683
2023-2024	55.936	7,8	82.708	11,5	171.555	23,8	222.461	30,9	188.148	26,1	720.808
2010-2024	165.973	5,1	226.419	7,0	915.794	28,2	1.168.731	35,9	774.396	23,8	3.251.314
BNDES											
2010-2014	116.451	7,6	194.383	12,6	765.594	49,7	309.772	20,1	153.084	9,9	1.539.283
2015-2022	47.617	6,0	122.163	15,3	328.696	41,2	210.237	26,3	89.558	11,2	798.271
2023-2024	12.500	5,5	22.610	9,9	93.114	40,9	75.583	33,2	24.089	10,6	227.896
2010-2024	176.568	6,9	339.156	13,2	1.187.404	46,3	595.592	23,2	266.731	10,4	2.565.450
FCFs											
2010-2014	33.482	17,3	109.620	56,7	-	-	-	-	50.112	25,9	193.214
2015-2022	63.775	19,4	190.767	58,1	-	-	-	-	73.978	22,5	328.520
2023-2024	22.721	18,0	81.373	64,5	-	-	-	-	22.025	17,5	126.119
2010-2024	119.978	18,5	381.760	58,9	-	-	-	-	146.115	22,6	647.853
Investimento federal (OGU)											
2010-2014	47.774	11,3	134.469	31,8	134.519	31,8	57.941	13,7	48.126	11,4	422.829
2015-2022	53.488	15,9	110.432	32,8	91.363	27,2	44.264	13,2	36.788	10,9	336.334
2023-2024	24.612	19,1	44.204	34,2	32.078	24,8	14.808	11,5	13.469	10,4	129.172
2010-2024	125.874	14,2	289.105	32,5	257.960	29,0	117.013	13,2	98.383	11,1	888.335
Total das quatro fontes de recursos											
2010-2014	223.528	7,4	478.828	15,8	1.192.035	39,4	708.895	23,4	420.864	13,9	3.024.149
2015-2022	249.096	8,0	526.717	16,9	872.376	27,9	859.589	27,5	617.030	19,7	3.124.808
2023-2024	115.769	9,6	230.895	19,2	296.747	24,6	312.852	26,0	247.731	20,6	1.203.995
2010-2024	588.393	8,0	1.236.440	16,8	2.361.158	32,1	1.881.336	25,6	1.285.625	17,5	7.352.952

Fonte: BNDES (2025), BNB (2025), Basa (2025), BB (2023) para FCFs, plataforma Infere, do Ipea, para investimento federal e dados brutos do BCB para crédito rural. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/porta/inferre>; e <https://www.bcb.gov.br/estabilidade/financeira/micrrural>. Acesso em: ago. 2025; e jul. 2024.

Elaboração do autor.

Obs.: Em valores constantes de 2021, deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

Esse quadro de aplicações sugere evidências de que os instrumentos investigados estão desalinhados, ora com objetivos de desenvolvimento regional, ora com propósitos de política industrial no país, isto é, da política de inovação tecnológica e de aumento do valor agregado sistêmico da economia brasileira recentemente defendidos pela Nova Indústria Brasil (NIB) do MDIC.⁸ De um lado, as regiões de mais baixo nível de renda *per capita* permanecem fracas captadoras de recursos de financiamento e de investimento federal, contribuindo para a manutenção do quadro de disparidades; e, de outro lado, o direcionamento preferencial de recursos tem sido para as atividades agropecuárias – representadas pela ascensão dos recursos do crédito rural –, em flagrante contraste com a queda de recursos para atividades industriais ou de serviços relacionados.

A cartela de instrumentos governamentais vigente está sendo comandada mais pela demanda “natural” do setor produtivo e, em particular, pelos setores relacionados à demanda mundial por *commodities* do complexo agropecuário e de processamento de carne, e menos orientada à diversificação produtiva, ao aumento de efeitos multiplicadores intersetoriais, à redução dos *gaps* tecnológicos nacionais e à expansão sustentada da renda *per capita*. Nesse sentido, coloca-se a reflexão sobre a ausência de (e/ou fragilidade nas) estruturas governamentais de coordenação de políticas e seus instrumentos de financiamento em ambiente de restrição de recursos.

Num plano geral da configuração territorial brasileira recente, a trajetória crescente de recursos para as atividades rurais ou do mundo ampliado do agronegócio (inclusive agroindústria) significa o fortalecimento de regiões de fronteiras de recursos naturais na região Centro-Oeste, na Amazônia (Rondônia, Tocantins, Pará e Amapá) e no oeste do Nordeste (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia – Matopiba), bem como em regiões consolidadas do interior de São Paulo, Paraná e Santa Catarina. São regiões definidas pelas atividades extensivas para exportação vinculadas a mercados internacionais e, desse modo, altamente dependentes das oscilações de preços das *commodities*.

Noutra direção, os volumes menos expressivos para as atividades de modernização industrial concedidos pelo BNDES, os quais tendem a ser mais demandados nas regiões brasileiras mais urbanizadas e metropolizadas do Sudeste (as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte), nas metrópoles da região Sul (Porto Alegre e Curitiba), nas do litoral nordestino (Salvador, Recife, Fortaleza, Natal, São Luís, Maceió e João Pessoa) e nas nortistas (de Manaus e

8. O governo brasileiro lançou, em janeiro de 2024, sua política industrial chamada de NIB (Brasil, 2024b) para atuar num horizonte de tempo até 2033, tendo seu foco para o período de 2024 a 2026 na implementação de seis missões estratégicas representativas de escolhas setoriais: missão 1 – cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética; missão 2 – complexo econômico industrial da saúde; missão 3 – infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis; missão 4 – transformação digital da indústria; missão 5 – bioeconomia, descarbonização e transição energética; e missão 6 – tecnologias de defesa nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/missoes>.

Belém), na sua trajetória atual, tendem a evidenciar as dificuldades para a reestruturação e expansão da complexidade produtiva da grande faixa de ocupação litorânea brasileira, onde se encontram os maiores contingentes populacionais, de serviços especializados e de capital humano de maior capacidade inventiva. Vêm se configurando, portanto, novas dinâmicas territoriais a um só tempo portadoras de elementos de expansão de produção, renda e ocupação, mas também de atrasos e obstáculos impeditivos da superação da situação de armadilha da renda média baixa, situação na qual o país não consegue expandir seu horizonte de possibilidades produtivas e se fixa em poucas atividades especializadas com baixo ou médio nível de conteúdo tecnológico.

5 CONCLUSÕES

O monitoramento de recursos financiados em políticas produtivas escolhidas contribui para a constatação da necessidade, por um lado, de ampliação, por um longo período de tempo, do nível de investimento público e privado nas regiões de interesse da política regional, de maneira a provocar rupturas nas fracas trajetórias historicamente estabelecidas. Por outro lado, constata também a necessidade de ressaltar que os montantes de financiamento à disposição do governo federal representam quantias significativas e capazes de mobilizar estrategicamente o nível de investimento total no país e, portanto, o curso do crescimento econômico desejado. De fato, a capacidade de estímulo sobre a oferta de investimento esteve no expressivo patamar médio de 6,9% do PIB de 2010 a 2014, que foi comprimido para 4,4% nos anos subsequentes de 2015 a 2022. Nesta fase recente, a trajetória é de retomada e ampliação do *funding* das quatro fontes para investimentos, com aumento para o patamar de 5,8% do PIB na média dos anos 2023 e 2024.

Nessa perspectiva da mais eficaz utilização de fontes de financiamento em contexto de escassez de recursos, a coordenação de políticas e instrumentos deve ser considerada crucial para o êxito de estratégias governamentais. Tão importante quanto elevar os níveis de recursos para políticas é articular as institucionalidades federais e subnacionais para produzir sinergias e efeitos multiplicadores das ações realizadas. Devem-se reestruturar as políticas de crédito rural e industrial vigentes com o intuito de se tornarem financiadoras de missões de redução de disparidades regionais, bem como das missões setoriais representadas pela NIB, ou ainda de poder orientar recursos para financiamento de setores de inovação tecnológica.

De maneira particular, a atenção deve ser dada aos seguintes grupos de falhas de coordenação, conforme escrito adiante.

- 1) *Falha de coordenação setorial* no propósito de reindustrialização e aumento da complexidade produtiva:

- a) o crédito federal disponível, pelo histórico recente, tem se dirigido com maior ênfase para o financiamento de atividades do segmento agropecuário nas regiões de mais alto desenvolvimento do Sudeste e do Sul, bem como do Centro-Oeste;
 - b) a aplicação do crédito federal nos anos recentes de 2010 a 2024 está mais dedicada a financiar a mudança estrutural estimulada pela economia mundial para o Brasil (do agronegócio e suas atividades ramificadas) e menos organizada para financiar a mudança estrutural proposta pelo governo brasileiro no lançamento de sua nova política industrial; e
 - c) os bancos públicos de desenvolvimento, como o BNDES e o BB, com as maiores carteiras de recursos e especializados em fomento produtivo (exceto os bancos regionais), se mostram pouco afeitos a estratégias de desenvolvimento sensíveis ao território, sendo suas escolhas prioritárias de aplicação exclusivamente baseadas na demanda empresarial vigente.
- 2) *Falha de coordenação territorial* das aplicações de recursos com vistas ao esforço nacional de redução de desigualdades regionais:
- a) as estratégias de desenvolvimento produtivo observadas têm falhado em orientar os recursos para as aplicações apoiadoras de redução de disparidades econômicas inter-regionais; e
 - b) a coordenação governamental falha quando permite que os mecanismos de crédito da política regional explícita (os FCFs e o investimento federal) permaneçam em patamar insuficiente para contrabalançar a baixa presença de instrumentos implícitos de políticas produtivas, como o BNDES e crédito rural (BB), nas regiões de menor renda *per capita* do Norte e do Nordeste, em especial nesta.

Por fim, sugere-se, como reflexão para o monitoramento de políticas produtivas com impactos territoriais, que a implementação de estratégias promotoras da mudança estrutural desejada, segundo as reflexões aprofundadas aqui, considere a necessidade de ampliação, por um longo período, do nível de investimento público e privado nas regiões de interesse da política, de maneira a provocar rupturas em trajetórias de baixo investimento longamente estabelecidas.

As mudanças recentes (2023 e 2024) implementadas pelo atual governo federal permitem vislumbrar que aquilo que nomeamos como *falha de coordenação setorial* tem sido objeto de mais intenso esforço de canais institucionais vigentes, alcançando, portanto, já algum êxito de correção. Em outra direção, a *falha de coordenação territorial* tem obtido menos sucesso em termos de alteração de rumo,

com o quadro de disparidades na disputa por recursos permanecendo elevado e pouco alterado.

Este estudo pretendeu alertar planejadores e tomadores de decisão no governo federal que as capacidades governativas (ou estatais) para apoio e estímulo a atividades produtivas e infraestrutura pública mobilizam atualmente quantidades significativas de recursos, podendo ser direcionadas para as missões de transformação estrutural da economia, bem como para a estratégia de desenvolvimento regional mais equitativo. O monitoramento das aplicações mostra, entretanto, a existência de cristalizados comportamentos desviantes, chamados de falhas de coordenação, os quais precisam ser corrigidos pela política pública.

REFERÊNCIAS

BASA – BANCO DA AMAZÔNIA. **Relatório de resultados e impactos**: exercício 2024. Belém: Basa, 2025.

BB – BANCO DO BRASIL. **Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) 2022**. [S. l.]: BB, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/fundos-constitucionais-de-financiamento-fno-fne-e-fco/fundo-constitucional-de-financiamento-do-centro-oeste-fco/Rel.Circ_Parecer_Res_FCO_2022.pdf. Acesso em: jul. 2025.

BNB – BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)**: relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e resultados obtidos – exercício 2024. Fortaleza: BNB, 2025. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/s482-dspace/bitstream/123456789/2305/1/2025_RFNE_2024.pdf. Acesso em: jul. 2025.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO. **Relatório de atividades de 2024**. Rio de Janeiro: BNDES, 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 8, 23 fev. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047impresao.htm.

BRASIL. Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, n. 58, p. 2, 25 mar. 2024a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.962-de-22-de-marco-de-2024-549865340>. Acesso em: jul. 2025.

BRASIL. **Nova Indústria Brasil**: forte, transformadora e sustentável – plano de ação para a neoindustrialização 2024-2026. Brasília: CNDI; MDIC, 2024b. 102 p. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao.pdf>. Acesso em: jul. 2025.

GALA, Paulo. **Complexidade econômica**: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações. São Paulo: Contraponto, 2017.

IAMMARINO, S.; RODRIGUEZ-POSE, A.; STORPER, M. **Why regional development matters for Europe's economic future**. Luxemburgo: European Commission, jul. 2017. (Working Paper, n. 7).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, ano 28, n. 74, out. 2022.

MARCONI, N.; ROCHA, I.; MAGACHO, G. Sectoral capabilities and productive structure: an input-output analysis of the key sectors of the Brazilian economy. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 36, n. 3, p. 470-492, jul.-set. 2016.

MONTEIRO NETO, Aristides. Território e indústria no Brasil: revisitando o passado recente, mirando o futuro – conclusões e apontamentos para políticas regionais. In: MONTEIRO NETO, Aristides (org.). **Brasil, Brasis**: reconfigurações territoriais da indústria no século XXI. Brasília: Ipea, 2021. p. 513-541.

MONTEIRO NETO, Aristides. **A urgência de coordenação de políticas produtivas no território**: mirando o enfrentamento da crise institucional e econômica recente, de 2015 a 2022. Brasília: Ipea, ago. 2024. (Texto para Discussão, n. 3036). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14656/1/TD_3036_web.pdf. Acesso em: jul. 2025.

MONTEIRO NETO, A; SILVA, R. de O.; SEVERIAN, D. **Brasil, Brasis**: reconfiguração territorial da industrial no século XXI. Brasília: Ipea, 2021.

MORCEIRO, P.; GUILHOTO, J. **Desindustrialização setorial no Brasil**. São Paulo: Iedi, 2019.

ORAIR, R. O. Política fiscal e resposta emergencial do Brasil à pandemia. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 28, p. 561-582, 2021.

PNAD Contínua: em 2023, taxa anual de desocupação foi de 7,8% enquanto de taxa de subutilização foi de 18,0%. **Agência de Notícias IBGE**, 31 jan. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39025-pnad-continua-em-2023-taxa-anual-de-desocupacao-foi-de-7-8-enquanto-de-taxa-de-subutilizacao-foi-de-18-0>.

REZENDE, E. H. *et al.* Complexidade econômica e emprego formal no Brasil: evidências de regressão produtiva entre 2006 e 2020. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 76, p. 61-78, out. 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12740/1/BMT_76_complexidade_economica.pdf. Acesso em: jul. 2025.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Relatório de avaliação**: programa Minha Casa, Minha Vida – ciclo 2020. Brasília: ME, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2020-pmcmv.pdf. Acesso em: jul. 2025.

UMA AVALIAÇÃO DA ALOCAÇÃO DO CRÉDITO BANCÁRIO NAS REGIÕES BRASILEIRAS¹

Márcio Bruno Ribeiro²

1 INTRODUÇÃO

O sistema financeiro tem o potencial de contribuir com os processos de crescimento e desenvolvimento econômico ao atuar na intermediação de recursos financeiros entre poupadores e investidores e, assim, impulsionar tanto a oferta como a demanda agregada. Contudo, sob algumas hipóteses teóricas como a assimetria de informação entre credores e tomadores, e a preferência pela liquidez dos agentes, haverá a restrição do crédito, com a presença de desigualdades na sua alocação.

De acordo com Dow (1982), a preferência pela liquidez dos bancos, dos empreendedores e do público explica as diferenças de alocação do crédito no nível regional. Essa preferência será tanto maior quanto menor for o desenvolvimento de uma região, ocasionando distintas condições de oferta e demanda locais por financiamento, com um direcionamento da maior parte desses recursos para as regiões mais desenvolvidas. Assim, embora as causas das diferenças de nível de renda entre regiões possam estar associadas a fatores estruturais, as variáveis monetárias podem contribuir para a manutenção ou ampliação dessas diferenças, além de estimular a centralização espacial do sistema financeiro numa estrutura centro-periferia.

Com base na abordagem teórica da preferência pela liquidez dos agentes, um conjunto de estudos empíricos realizados nas últimas duas décadas buscou avaliar a alocação do crédito bancário nas regiões brasileiras quanto à presença de transferências ou vazamento de recursos entre elas. Lima e Resende (2008) utilizaram um índice sintético ponderado para medir a desigualdade entre depósitos e créditos bancários nos estados brasileiros durante o período 1994-2000, evidenciando uma intensidade moderada dos fluxos financeiros entre esses entes devido em grande parte à atuação dos bancos privados. Crocco, Santos e Amaral (2010) avaliaram a distribuição do crédito nos municípios das regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul

1. O autor agradece os comentários e as sugestões de Aristides Monteiro Neto a uma versão anterior do trabalho. Os erros remanescentes são de responsabilidade do autor.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). E-mail: marcio.ribeiro@ipea.gov.br.

entre 1996 e 2006, a partir do cálculo de indicadores locais de associação espacial e de estimativas de modelos de dados em painel espaciais. Seus resultados apontaram um distinto padrão de associação espacial entre as localidades vizinhas do Nordeste em relação às demais regiões (especialmente o Sudeste), sugerindo diferenças de intermediação financeira entre as regiões e maior concentração local das atividades bancárias como característica dos municípios nordestinos. Sorgato e Ferreira Junior (2014) e Pessoa e Braga (2018) analisaram o vazamento de depósitos bancários entre os estados brasileiros. Os resultados desses dois estudos (para os períodos 2001-2010 e 2000-2014 respectivamente) indicaram transferências de recursos dos estados das regiões Norte e Nordeste para os demais, influenciadas principalmente pela maior preferência por liquidez dos bancos nessas duas regiões.

Além dos estudos mencionados, algumas análises têm enfatizado a atuação dos bancos públicos na disponibilização do crédito no nível regional, o que seria fundamental para garantir a contratação de meios de produção e a geração de renda nas regiões brasileiras de menor desenvolvimento. Romero e Jayme Jr. (2013), com base em estimativas de modelos de dados em painel para as regiões brasileiras no período 2000-2006, atestaram a maior influência dos bancos públicos federais sobre o montante do crédito bancário disponibilizado, o que mostraria o potencial dessas instituições em influenciar o mercado de crédito e estimular o processo de desenvolvimento regional. Alves (2011), numa análise sobre a dinâmica regional da intermediação financeira no período 1996-2009, destaca a atuação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) quanto à aplicação na região Nordeste de um volume de crédito superior àquele captado em seus depósitos, atenuando assim as transferências de recursos realizadas por todos os demais bancos. Almeida e Valente Junior (2019) analisaram a dinâmica da intermediação financeira no nível regional entre 2007 e 2018, verificando mudanças no Norte e no Nordeste a partir dos anos de 2012 e 2013 respectivamente, quando os saldos das operações de crédito superaram os depósitos bancários nessas regiões.

Na busca por evidências mais recentes sobre a distribuição dos recursos de financiamento no nível regional, o presente trabalho realiza uma avaliação empírica da alocação do crédito bancário nas regiões brasileiras com base em dados municipais dos anos de 2012 e 2022, com a desagregação por bancos privados e públicos. O objetivo principal é fornecer um diagnóstico atual que permita identificar os avanços e as dificuldades existentes relacionadas à intermediação financeira nas regiões, e avaliar a atuação dos bancos privados e públicos nesse processo. Os resultados da análise podem subsidiar políticas públicas visando o aumento da intermediação financeira nas localidades e regiões menos desenvolvidas.

O trabalho está estruturado em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A seção seguinte apresenta uma breve análise sobre a atuação bancária no nível regional durante o período considerado, buscando contextualizar a avaliação proposta.

Na terceira parte, é feita a avaliação da distribuição territorial do crédito nos municípios das cinco regiões, com a desagregação por segmentos bancários privado e público. A quarta seção propõe uma análise empírica quanto à presença de autocorrelação espacial nas alocações do crédito, a partir do cálculo de indicadores locais de associação espacial, o que permite a identificação de agrupamentos de municípios vizinhos que apresentaram padrões semelhantes de financiamento e suas possíveis diferenças regionais e entre os segmentos privado e público. A última parte é destinada às considerações finais.

2 BREVE ANÁLISE SOBRE A ATUAÇÃO BANCÁRIA NAS REGIÕES NO PERÍODO 2012-2022

Em termos econômicos, os anos de 2012 a 2022 foram marcados por oscilações no nível da atividade nacional devido a distintos acontecimentos. Entre 2012 e 2014, houve um crescimento econômico moderado do produto interno bruto – PIB (3,6% em termos reais, segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), seguido de uma recessão profunda nos dois anos seguintes, com queda real de 6,7% no PIB, devido às crises política e fiscal no âmbito do governo federal. O período de 2017 a 2019 se caracterizou por uma lenta recuperação da atividade econômica, após a implementação de reformas fiscal e trabalhista, com crescimento de 3,0%. Em 2020, devido à pandemia da covid-19, a economia brasileira decresceu em 3,4%. Nos dois anos seguintes, houve recuperação do nível de atividade, com forte retomada em 2021 (4,8%) e crescimento de 3,0% em 2022.

Quanto ao desempenho econômico das regiões brasileiras, os dados desagregados do IBGE (disponíveis até o ano de 2021, quando o presente trabalho foi elaborado) apontaram as seguintes taxas de crescimento no período 2012-2021: 18,7% no Norte; 14,4% no Centro-Oeste; 11,2% no Sul; 3,8% no Nordeste; e -4,6% no Sudeste.

Nesse cenário, será realizada como etapa preliminar uma breve análise sobre o comportamento de algumas variáveis relacionadas à atividade bancária nas regiões durante o período considerado, com o intuito de identificar possíveis diferenças de atuação regional e por segmentos (bancos privados e públicos), buscando contextualizar a análise seguinte sobre a distribuição local do crédito bancário. Para tal, são analisadas medidas agregadas para as cinco regiões, referentes à quantidade de agências bancárias, número de municípios atendidos e volumes financeiros dos depósitos bancários e das operações de crédito.

As variáveis foram obtidas a partir da base de dados Estatística Bancária Mensal por Município (Estban),³ disponibilizada pelo Banco Central do Brasil. Esta base

3. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticabancariamunicipios>.

contempla a posição mensal dos saldos das principais rubricas de balancetes dos bancos comerciais e dos bancos múltiplos com carteira comercial, por município. No caso, para cada instituição bancária atuante numa localidade, foram extraídas as informações sobre o número de agências processadas e sobre as rubricas operações de crédito (verbetes 160), depósitos à vista (verbetes 401 a 419), depósitos a prazo (verbetes 420) e depósitos de poupança (verbetes 432), nas posições de dezembro de cada ano. Os valores por região geográfica foram obtidos pela agregação dos valores de seus respectivos municípios. Os valores monetários referentes aos volumes de crédito e depósitos bancários foram atualizados para o ano de 2022, utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como deflator.

É importante destacar que as operações de crédito da base Estban não contabilizam aquelas financiadas com recursos do orçamento federal, como é o caso dos empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e dos fundos constitucionais de financiamento, uma vez que tais aplicações independem da captação de depósitos bancários. No caso dos fundos constitucionais, que são geridos por bancos públicos federais (Banco do Brasil, Banco da Amazônia – Basa, e BNB), há um sistema de contas independente e que não faz parte dos registros contábeis contidos na base.

As tabelas 1 e 2 apresentam as médias anuais e as variações percentuais no período para cada uma das variáveis nas cinco regiões geográficas, desagregadas por segmentos bancários privado e público.

TABELA 1

Medidas referentes aos dados agregados dos bancos privados por região geográfica (2012 a 2022)

Variável	Medida	Região Norte	Região Nordeste	Região Centro-Oeste	Região Sudeste	Região Sul
Agências bancárias	Média anual	421	1.375	808	6.873	1.792
	Variação no período	-21,6%	-24,8%	-32,3%	-35,8%	-38,5%
Municípios com agências	Média anual	170	566	225	978	455
	Variação no período	-21,7%	-21,1%	-13,1%	-18,6%	-29,6%
Depósitos bancários	Média anual (R\$ 1 milhão ¹)	22.358	89.220	53.791	1.128.355	151.269
	Variação no período	59,5%	33,0%	115,7%	81,1%	78,7%
Operações de crédito	Média anual (R\$ 1 milhão ¹)	10.354	49.878	52.387	2.001.455	125.464
	Variação no período	9,4%	-36,6%	34,7%	42,8%	-27,0%

Fonte: Banco Central do Brasil – Estatística Bancária Mensal por Município. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticabancariamunicipios>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores a preços constantes de 2022.

Quanto aos bancos privados, as informações da tabela 1 indicam o predomínio das suas atividades na região Sudeste, onde foram contabilizados os maiores valores médios para os quantitativos de agências bancárias e de municípios atendidos, e no que diz respeito aos volumes de depósitos e de operações de crédito no período. A região Sul é a segunda em termos de agências, depósitos e operações de crédito, ainda que muito abaixo dos números do Sudeste. O Nordeste apresentou mais agências e volume médio maior de depósitos do que o Centro-Oeste, mas um valor menor quanto ao volume médio das operações de crédito. Os menores valores médios para agências, municípios atendidos, depósitos e crédito ocorreram na região Norte.

Apenas no Sudeste, o volume médio do crédito se mostrou superior à média dos depósitos, o que sugere um vazamento de parte dos depósitos dos bancos privados das demais regiões para intermediação financeira no Sudeste durante o período 2012-2022. Segundo as informações da tabela 1, essas transferências seriam maiores nas regiões Norte e Nordeste, onde as médias das operações de crédito corresponderam a 46,3% e 55,9%, respectivamente, da média dos depósitos bancários. Assim, em média, em torno de 54% e 44% dos depósitos bancários nessas regiões poderiam financiar as operações de crédito no Sudeste durante o período. Este resultado estaria de acordo com as evidências de vazamentos de depósitos bancários encontradas por Sorgato e Ferreira Junior (2014) e Pessoa e Braga (2018) para a primeira década dos anos 2000. Já nas regiões Centro-Oeste e Sul, a relação das médias crédito/depósito apresentou valores superiores, 97,4% e 82,9% respectivamente, sugerindo vazamentos menores.

No que se refere às variações relativas observadas nas variáveis do segmento bancário privado durante o período, as informações da tabela 1 apontam reduções expressivas no número de agências bancárias e de municípios atendidos em todas as regiões geográficas, numa sinalização de maior concentração dos recursos financeiros, provavelmente nas localidades mais importantes em termos de dinamismo econômico e populacional. As maiores contrações relativas dessas variáveis ocorreram na região Sul. O volume de depósitos bancários aumentou em todas as regiões, com a maior variação percentual no Centro-Oeste. Quanto às operações de crédito, foram observados comportamentos distintos entre as regiões, com aumentos no Sudeste, Centro-Oeste e Norte, e reduções no Nordeste e no Sul. Em todas as regiões, as variações relativas dos depósitos bancários foram superiores às variações das operações de crédito, o que sugere uma redução na dinâmica da intermediação financeira no segmento bancário privado durante o período 2012-2022.

TABELA 2

Medidas referentes aos dados agregados dos bancos públicos por região geográfica (2012 a 2022)

Variável	Medida	Região Norte	Região Nordeste	Região Centro-Oeste	Região Sudeste	Região Sul
Agências bancárias	Média anual	680	1.998	883	3.833	2.116
	Variação no período	15,4%	-8,5%	6,2%	-10,8%	-7,8%
Municípios com agências	Média anual	229	751	255	975	778
	Variação no período	13,4%	-29,2%	-12,7%	-12,6%	-12,4%
Depósitos bancários	Média anual (R\$ 1 milhão ¹)	56.059	220.082	171.408	674.797	281.060
	Variação no período	26,6%	12,6%	28,2%	-7,8%	-3,3%
Operações de crédito	Média anual (R\$ 1 milhão ¹)	90.697	273.599	357.741	930.269	387.232
	Variação no período	95,1%	53,6%	22,3%	4,6%	29,9%

Fonte: Banco Central do Brasil – Estatística Bancária Mensal por Município. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticabancariamunicipios>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores a preços constantes de 2022.

As informações da tabela 2 indicam o predomínio das atividades dos bancos públicos também na região Sudeste, mas com menores diferenças relativas em relação às demais regiões na comparação com o segmento bancário privado. Novamente, a região Sul é a segunda em termos de agências, municípios atendidos, depósitos e operações de crédito. À exceção do Sudeste, os números de agências bancárias e municípios atendidos e os volumes médios de depósitos e operações de crédito em cada região se mostraram superiores em relação aos respectivos valores observados no segmento privado. Além disso, os volumes médios do crédito público se mostraram superiores às médias dos depósitos em todas as regiões, o que está condizente com os resultados de Almeida e Valente Junior (2019) quanto à dinâmica da intermediação financeira no nível regional entre 2007 e 2018, e sugere que os bancos públicos recorreram a captações externas para o financiamento do crédito no período mais recente.

As variações relativas no período apontam aumentos do número de agências bancárias no Norte e no Centro-Oeste, e redução das localidades atendidas em quatro das cinco regiões (a exceção é o Norte). As operações de crédito cresceram em todas as regiões, com as maiores variações no Norte e no Nordeste, sendo esses aumentos superiores àqueles observados nos depósitos bancários para a maioria das regiões, o que sugere uma atuação importante dos bancos públicos no sentido de compensar as possíveis transferências de depósitos entre regiões verificadas no segmento privado.

Em vista das informações apresentadas, o horizonte temporal da análise pode ser caracterizado pela maior concentração territorial do crédito bancário privado na região Sudeste. Nesse segmento, há indícios de vazamentos de depósitos principalmente das regiões Norte e Nordeste para o Sudeste. No segmento público, houve uma atuação no sentido de promover o aumento do crédito nas regiões menos desenvolvidas, com a busca por fontes de financiamento alternativas aos depósitos bancários. Nos dois segmentos, foram observadas reduções no número de agências e de municípios atendidos, o que sugere a maior concentração dos recursos financeiros nas localidades mais importantes em termos de dinamismo econômico e populacional.

3 A DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO CRÉDITO BANCÁRIO NOS MUNICÍPIOS DAS REGIÕES GEOGRÁFICAS NOS ANOS DE 2012 E 2022

Na avaliação da distribuição territorial por municípios, o crédito bancário (por segmento privado e público) foi considerado em termos *per capita*, com a divisão dos volumes financeiros agregados nas localidades pela população residente nos anos de 2012 e 2022, informação que é disponibilizada pelo IBGE.

Para a representação dos mapas com as distribuições, buscou-se definir um número de faixas ou intervalos de valores que permitisse a comparação tanto dentro como entre as regiões geográficas. Além disso, como o horizonte temporal da análise é caracterizado por aumentos dos volumes de crédito e sua maior concentração territorial, poderia ser necessário um número elevado de faixas para uma representação adequada. Assim, optou-se por utilizar oito faixas de valores, sendo as sete primeiras com intervalos fixos e a última delas para volumes de crédito *per capita* acima de determinado valor. Os tamanhos dos intervalos fixos escolhidos diferiram entre os segmentos privado e público devido aos maiores volumes médios de crédito disponibilizados pelos bancos públicos na maioria das regiões. Para facilitar a comparação da evolução temporal do crédito dentro de cada segmento bancário, optou-se por manter as mesmas faixas de valores de 2012 na representação dos mapas de 2022.

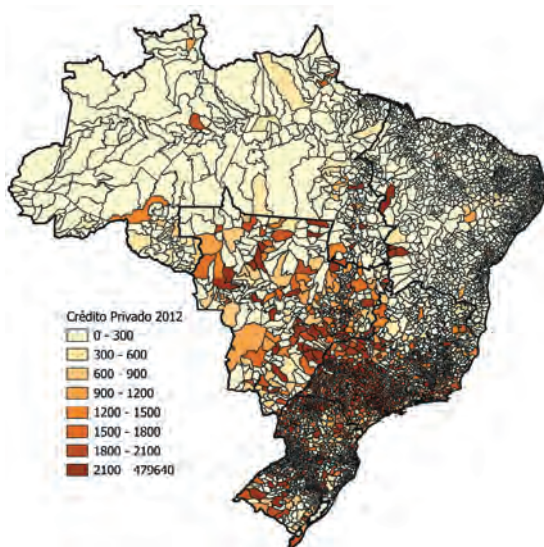
As figuras 1A e 1B apresentam as distribuições do crédito bancário privado *per capita* nos municípios das regiões geográficas nos anos de 2012 e 2022. Para auxiliar na compreensão dessas distribuições, a tabela 3 apresenta o percentual de municípios por região em cada uma das faixas de valores representadas nos mapas.

FIGURA 1

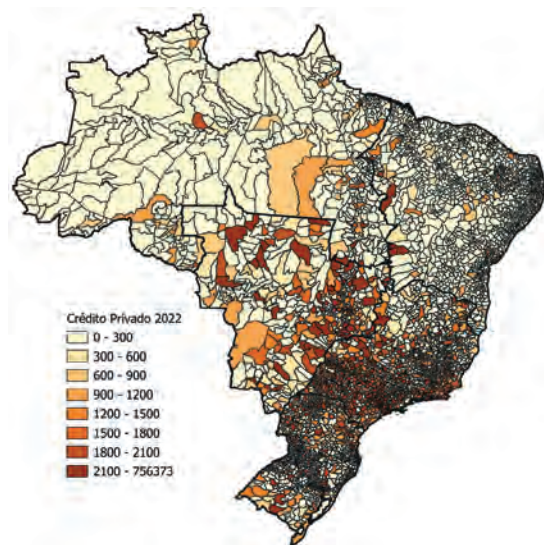
Distribuições do crédito bancário privado *per capita* nos municípios das regiões brasileiras (2012 e 2022)

(Em R\$ por habitante)

1A – 2012



1B – 2022



Fonte: Banco Central do Brasil e IBGE. Dados das populações residentes em 2012 e 2022 disponíveis em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/estimapop/tabelas>; e <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2022/universo-populacao-por-idade-e-sexo>.

Elaboração do autor.

Obs.: Valores a preços constantes de 2022.

TABELA 3
Percentual de municípios das regiões geográficas em cada uma das faixas de valores utilizadas na representação da distribuição do crédito bancário privado *per capita* (2012 e 2022)

Crédito bancário (R\$/hab.)	Municípios (%)									
	Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sudeste		Sul	
	2012	2022	2012	2022	2012	2022	2012	2022	2012	2022
0 – 300	90,7	88,9	94,8	93,1	54,6	60,0	45,7	51,8	66,1	72,4
300 – 600	4,4	1,8	2,6	2,2	8,8	6,6	11,3	3,9	6,5	3,9
600 – 900	1,6	3,6	1,2	1,7	10,5	7,3	7,1	7,0	6,5	4,7
900 – 1.200	0,9	2,4	0,3	1,2	6,2	5,4	7,9	6,7	4,9	6,8
1.200 – 1.500	0,4	1,3	0,2	0,6	5,6	4,1	6,5	8,5	2,9	3,4
1.500 – 1.800	0,2	0,4	0,1	0,3	3,9	4,5	3,5	5,7	2,2	2,3
1.800 – 2.100	0,7	0,4	0,1	0,2	3,4	2,8	3,7	4,2	2,2	1,7
Acima de 2.100	1,1	1,1	0,6	0,6	7,1	9,4	14,3	12,2	8,8	4,8

Fonte: Banco Central do Brasil e IBGE. Dados das populações residentes em 2012 e 2022 disponíveis em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/estimapop/tabelas>; e <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2022/universo-populacao-por-idade-e-sexo>.
Elaboração do autor.

As distribuições do crédito privado nos anos de 2012 e 2022 evidenciam os desequilíbrios dos pontos de vista inter e intrarregional. Com base nos mapas das figuras 1A e 1B e na tabela 3, observa-se uma diferença das regiões Norte e Nordeste em relação às demais. A grande maioria dos municípios nessas duas regiões (acima de 90%) estão situados nas duas primeiras faixas de valores (até R\$ 600 por habitante) das suas distribuições, e poucas localidades (abaixo de 2%) se encontram nas duas faixas superiores (acima de R\$ 1.800 por habitante). Nas demais regiões geográficas, ainda que as localidades situadas nas duas primeiras faixas tenham sido maioria, sua representatividade foi menor (percentual máximo de 76% na região Sul em 2022), além de essas regiões terem apresentado um percentual maior de municípios nas faixas intermediárias e na faixa com os maiores valores.

Na região Norte, a faixa com os valores mais altos da distribuição em 2012 é formada por cinco municípios (Belém-PA, Palmas-TO e outros três do estado do Tocantins), número que corresponde a apenas 1,1% do total. As capitais estaduais Manaus-AM e Macapá-AP se situaram nas duas faixas com os valores imediatamente inferiores. Ocorreram algumas mudanças na distribuição intrarregional do crédito privado entre 2012 e 2022 nas faixas intermediárias, com a redução do percentual de localidades na faixa de R\$ 300 a R\$ 600 *per capita*, e aumentos nas três faixas imediatamente maiores, devido em parte à ascensão de algumas localidades situadas no sul e sudeste do Pará (figura 1B).

O Nordeste apresentou a maior desigualdade intrarregional entre as cinco regiões. Em 2012, a faixa com os valores mais altos da distribuição é formada por

dez municípios (0,6% do total), incluindo as maiores capitais estaduais (Recife-PE, Salvador-BA e Fortaleza-CE) e as localidades de Barreiras-BA, Luís Eduardo Magalhães-BA e Balsas-MA, que se destacaram na região pela atividade agropecuária. Poucas mudanças foram observadas na distribuição em 2022, tendo ocorrido uma pequena redução do percentual de localidades na faixa de R\$ 300 a R\$ 600 (de 2,6% para 2,2%), e pequenos aumentos nas demais faixas intermediárias. Na faixa com os valores mais altos em 2022, ascenderam as localidades de São João do Paraíso-MA, Imperatriz-MA e Lauro de Freitas-BA, cujos volumes de crédito privado *per capita* superaram os montantes das capitais estaduais de médio porte.

A distribuição do crédito privado no Centro-Oeste apresentou um relativo equilíbrio na comparação com as demais regiões, com os percentuais de municípios nas faixas intermediárias da distribuição acima dos respectivos percentuais observados na região Sul. Em 2012, a faixa com os valores mais altos é formada por 7,1% dos municípios. Entre eles, as capitais estaduais e federal, e os municípios de Chapadão do Sul-MS, Lucas do Rio Verde-MT, Rondonópolis-MT e Rio Verde-GO, que sobressaíram na região devido à atividade agropecuária. A distribuição em 2022 se mostrou relativamente mais desigual, com aumentos dos percentuais de municípios nas faixas extremas e reduções na maioria das faixas intermediárias.

A região Sudeste também apresentou desigualdades na distribuição territorial do crédito privado nos dois anos considerados, com a faixa de valores mais baixos formada na sua grande maioria por municípios de Minas Gerais (e localizados na porção norte desse estado), e a faixa de valores mais altos formada em sua maior parte por municípios de São Paulo. Entre as localidades que apresentaram os maiores volumes de crédito *per capita* no período estão Osasco-SP, São Paulo-SP, Barueri-SP e Belo Horizonte-MG. As principais mudanças relativas na distribuição em 2022 ocorreram nas duas faixas de valores mais baixos, com um aumento do percentual de municípios na primeira (de 45,7% para 51,8%) e redução na segunda (de 11,3% para 3,9%), indicando aumento na desigualdade.

Entre as três regiões com os maiores níveis de desenvolvimento, o Sul apresentou o maior percentual de municípios situados na faixa com os valores mais baixos da distribuição do crédito privado (66,1% em 2012 e 72,4% em 2022). As principais mudanças relativas observadas em 2022 foram o aumento do percentual de localidades na faixa com os menores valores (de 66,1% para 72,4%) e a redução do percentual de municípios na faixa com os valores mais altos (de 8,8% para 4,8%). As capitais estaduais Curitiba-PR e Porto Alegre-RS apresentaram os maiores volumes de crédito *per capita* nos dois anos considerados.

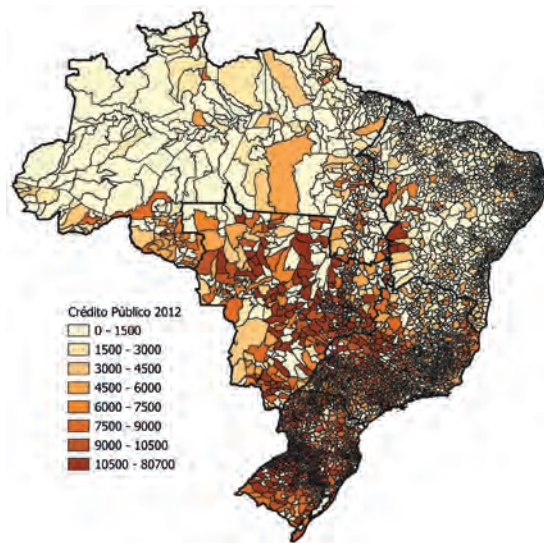
No prosseguimento da análise, as figuras 2A e 2B apresentam as distribuições do crédito bancário público *per capita* nos municípios das regiões geográficas nos anos de 2012 e 2022. A tabela 4 apresenta o percentual de municípios por região em cada uma das faixas representadas nos mapas.

FIGURA 2

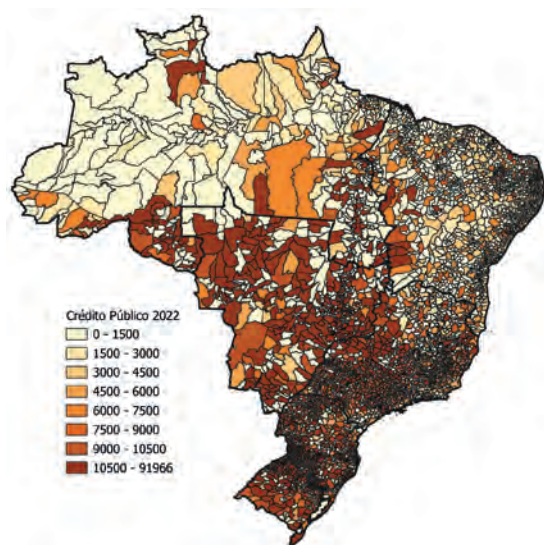
Distribuições do crédito bancário público *per capita* nos municípios das regiões brasileiras (2012 e 2022)

(Em R\$ por habitante)

2A – 2012



2B – 2022



Fonte: Banco Central do Brasil e IBGE. Dados das populações residentes em 2021 e 2022 disponíveis em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/estimapop/tabelas>; e <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2022/universo-populacao-por-idade-e-sexo>.

Elaboração do autor.

Obs.: Valores a preços constantes de 2022.

TABELA 4

Percentual de municípios das regiões geográficas em cada uma das faixas de valores utilizadas na representação da distribuição do crédito bancário público *per capita* (2012 e 2022)

Crédito bancário (R\$/hab.)	Municípios (%)									
	Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sudeste		Sul	
	2012	2022	2012	2022	2012	2022	2012	2022	2012	2022
0 – 1.500	71,8	63,8	75,1	69,6	48,6	50,1	43,6	47,8	36,4	43,8
1.500 – 3.000	8,7	10,0	14,3	7,7	2,6	1,5	11,7	6,2	6,0	8,1
3.000 – 4.500	4,7	4,0	5,7	8,0	5,6	2,4	11,0	7,7	5,6	2,7
4.500 – 6.000	4,9	2,7	3,0	6,0	5,8	1,9	9,6	7,9	5,4	3,3
6.000 – 7.500	4,2	3,1	0,8	3,5	5,4	1,9	8,0	8,1	7,8	4,5
7.500 – 9.000	3,8	1,8	0,4	2,1	6,4	1,9	7,0	5,3	6,7	5,0
9.000 – 10.500	0,7	0,9	0,2	1,0	5,4	2,6	4,3	4,6	6,1	4,4
Acima de 10.500	1,3	13,8	0,6	2,1	20,3	37,7	5,0	12,5	25,9	28,2

Fonte: Banco Central do Brasil e IBGE. Dados das populações residentes em 2021 e 2022 disponíveis em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/estimapop/tabelas>; e <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2022/universo-populacao-por-idade-e-sexo>.

Elaboração do autor.

Embora os volumes médios do crédito público sejam maiores, suas distribuições também evidenciaram desequilíbrios inter e intrarregionais nos dois anos considerados, ainda que num grau menor em comparação com as distribuições do crédito privado. Novamente, há a distinção do Norte e do Nordeste em relação às demais regiões no que se refere aos percentuais de municípios situados nas faixas extremas da distribuição. Contudo, devido às mudanças observadas nos percentuais de municípios nessas faixas entre 2012 e 2022, há evidências de alguma redução da desigualdade nessas distribuições.

Na região Norte, a faixa com os valores mais altos em 2012 é composta por seis municípios (1,3% do total), incluindo as capitais Palmas-TO e Boa Vista-RR e localidades que sobressaíram devido à atividade agropecuária e à extração mineral (Alvorada-TO, Filadélfia-TO, Mirante da Serra-RO e Taguatinga-TO). As principais mudanças relativas observadas na distribuição do crédito público em 2022 foram a redução do percentual de municípios na faixa com os valores mais baixos, de 71,8% para 63,8%, e o aumento expressivo do percentual na faixa com os valores mais altos, de 1,3% para 13,8%, indicando redução na desigualdade da distribuição. As localidades que receberam os maiores volumes de crédito *per capita* em 2022 estão em sua maioria nos estados de Tocantins e Rondônia. Os volumes mais elevados ocorreram em Araguaçu-TO, Colmeia-TO, Cerejeiras-RO,

Mirante da Serra-RO e Monte Negro-RO, onde houve elevada participação da atividade agropecuária.

Assim como se observa na distribuição intrarregional do crédito privado, o Nordeste apresentou a maior desigualdade entre todas as regiões para as alocações locais do crédito público. Em 2012, quase 90% dos seus municípios estavam nas duas faixas com os valores mais baixos da distribuição (volumes inferiores a R\$ 3.000 *per capita*). A faixa com os valores mais altos, composta por dez municípios (0,6% do total), inclui as capitais Aracaju-SE, Recife-PE, Natal-RN e João Pessoa-PB, e localidades como Monteiro-PB, Barreiras-BA e Luís Eduardo Magalhães-BA, com participação significativa da atividade agropecuária nas suas economias. As principais mudanças relativas observadas na distribuição em 2022 foram reduções nos percentuais de municípios nas duas faixas com os valores mais baixos (de 89,4% para 77,3%) e aumentos nos percentuais de todas as demais faixas, indicando uma redução na desigualdade da distribuição. No mapa da figura 2B, é possível identificar agrupamentos de municípios vizinhos com volumes elevados de crédito *per capita* na região Nordeste em 2022, localizados no sul do Maranhão e no oeste da Bahia.

A distribuição do crédito público *per capita* no Centro-Oeste em 2012 é marcada por uma expressiva desigualdade entre os municípios na faixa com os menores valores (que correspondem a 48,6% do total) e as localidades que compõem a faixa com os maiores valores (20,3% do total). A distribuição em 2022 se mostrou ainda mais desigual, com aumentos dos percentuais de municípios nas duas faixas extremas e reduções nas faixas intermediárias. No mapa da figura 2B, é possível identificar agrupamentos de municípios vizinhos com volumes elevados de crédito *per capita* em diversas partes dos três estados da região.

A distribuição do crédito público no Sudeste em 2012 apresentou um relativo equilíbrio na comparação com as demais regiões, com os percentuais relativamente elevados de municípios na maioria das faixas intermediárias. As principais mudanças relativas observadas na distribuição em 2022 foram aumentos dos percentuais de municípios nas faixas extremas e expressivas reduções nas três primeiras faixas intermediárias, tornando a distribuição mais desigual. No mapa da figura 2B, é possível identificar agrupamentos de municípios vizinhos com volumes elevados de crédito *per capita* na porção leste do estado de Minas Gerais (divisa com o Centro-Oeste).

A distribuição do crédito público *per capita* na região Sul em 2012 também pode ser caracterizada pela desigualdade entre os municípios nas duas faixas extremas, que correspondem a mais de 60% do total das localidades. As principais mudanças relativas observadas na distribuição em 2022 foram aumentos dos percentuais de municípios nas duas primeiras faixas e na faixa com os valores mais

altos, além de reduções dos percentuais nas demais faixas intermediárias, o que tornou a distribuição mais desigual.

Em síntese, a análise da distribuição do crédito bancário *per capita* entre os municípios nos anos de 2012 e 2022 indicou a presença de desigualdades entre e dentro das regiões geográficas. No primeiro aspecto, ficou evidenciada a distinção do Norte e do Nordeste em relação às demais regiões quanto ao elevado percentual de municípios que receberam baixos volumes de crédito *per capita* e ao baixo percentual de localidades que receberam grandes volumes. Quanto ao segundo aspecto, foi verificada a alocação dos maiores volumes nos municípios mais importantes em termos de dinamismo populacional e econômico, como as capitais estaduais e as localidades que se destacaram nas regiões pela atividade agropecuária. Em relação a 2012, a distribuição do crédito privado *per capita* em 2022 se mostrou mais desigual nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, enquanto a distribuição do crédito público *per capita* se mostrou menos desigual no Norte e Nordeste e mais desigual nas demais regiões.

4 AVALIAÇÃO EMPÍRICA DA CORRELAÇÃO ESPACIAL DO CRÉDITO BANCÁRIO

Nesta seção, será avaliada empiricamente a possível existência de padrões semelhantes da alocação do crédito bancário em municípios vizinhos, conforme apontado, na seção anterior, para algumas regiões geográficas. A abordagem utilizada será a análise exploratória de dados espaciais, com base no cálculo do indicador local de associação espacial (*local indicators of spatial association* – Lisa), que foi proposto em Anselin (1995).

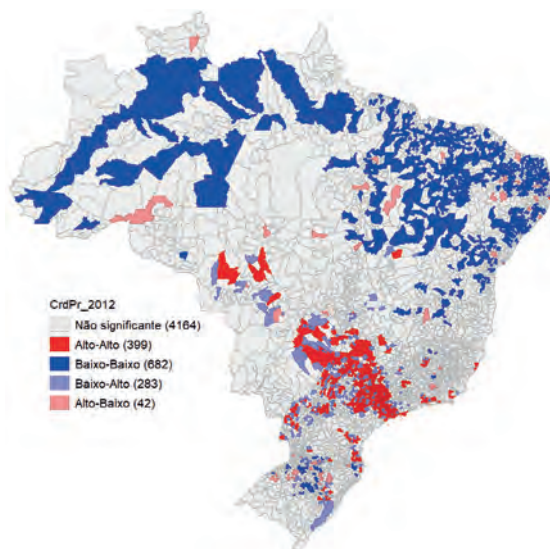
Em linhas gerais, o Lisa consiste em uma estatística teste que permite verificar a presença ou ausência de correlação espacial entre o valor da variável em uma localidade e os valores da sua vizinhança. Caso o valor calculado da estatística se mostre significativo, a hipótese nula de aleatoriedade espacial (ausência de um padrão espacial sistemático) é rejeitada. A combinação da significância estatística com a posição relativa da localidade em um diagrama de dispersão com todas as demais observações permite a classificação das localidades significantes em agrupamentos do tipo alto-alto e baixo-baixo, onde a correlação espacial é positiva, ou como *outliers* (do tipo alto-baixo e baixo-alto), onde a correlação espacial é negativa.

As figuras 3A a 4B apresentam os indicadores Lisa calculados a partir das distribuições do crédito bancário *per capita* nos municípios das regiões geográficas nos anos de 2012 e 2022 por segmentos privado e público. No cálculo dos indicadores, foram adotadas a matriz de pesos espaciais do tipo binária (presença ou não de fronteira física comum) e a convenção de vizinhança do tipo rainha, onde uma localidade deve possuir fronteira física e/ou pontos de interseção com seus vizinhos.

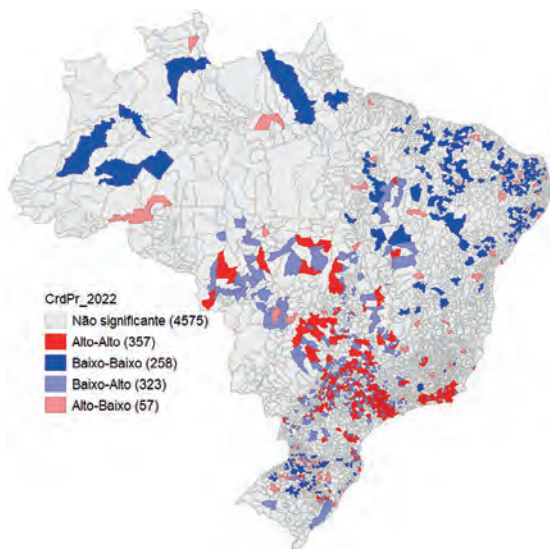
FIGURA 3

Indicadores locais de associação espacial para as distribuições do crédito bancário privado *per capita* nos municípios das regiões brasileiras (2012 e 2022)

3A – 2012



3B – 2022



Fonte: Banco Central do Brasil e IBGE. Dados das populações residentes em 2012 e 2022 disponíveis em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/estimapop/tabelas>; e <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2022/universo-populacao-por-idade-e-sexo>.

Elaboração do autor.

Para a distribuição do crédito privado *per capita* em 2012 (figura 3A), os indicadores Lisa classificaram 682 municípios como baixo-baixo, localizados em sua grande maioria nas regiões Norte e Nordeste, e 399 como alto-alto, em que a maioria dessas localidades se concentra em agrupamentos nas regiões Sudeste e Centro-Oeste. Os municípios classificados como alto-baixo, em número menor (42) e dispersos pelo território nas vizinhanças das localidades baixo-baixo, representam locais com altos volumes de crédito que têm como vizinhos municípios com baixos volumes de crédito.

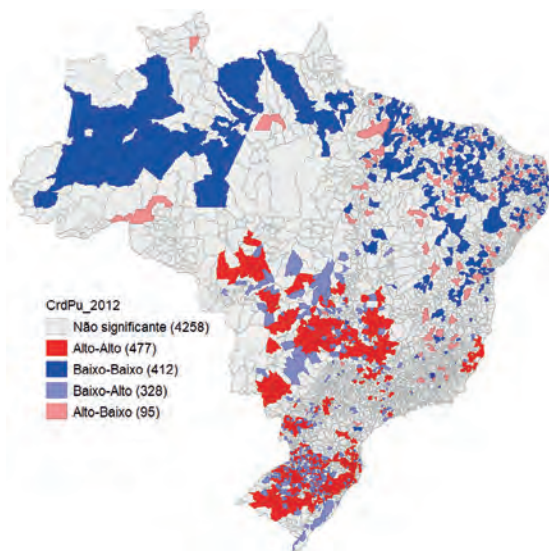
Assim, os indicadores Lisa para 2012 apontaram distintos padrões espaciais da alocação do crédito privado *per capita* nas regiões brasileiras. No Norte e no Nordeste predominaram agrupamentos de municípios com baixos volumes e uma concentração dos volumes mais altos em poucos municípios do tipo alto-baixo (capitais estaduais e localidades de maior dinamismo econômico). Na região Sudeste, prevaleceram agrupamentos de municípios com altos volumes de crédito no estado de São Paulo, com a dispersão de alguns agrupamentos do mesmo tipo nos demais estados. O Centro-Oeste pode ser caracterizado pela presença de agrupamentos alto-alto em Mato Grosso do Sul e Goiás e um pouco mais dispersos no estado de Mato Grosso. A região Sul apresenta agrupamentos alto-alto nos estados do Paraná e Santa Catarina e alguns agrupamentos baixo-baixo e alto-baixo no Rio Grande do Sul.

Os indicadores Lisa referentes à distribuição do crédito privado *per capita* em 2022 (figura 3B) apontaram mudanças nos padrões espaciais da alocação em todas as regiões na comparação com 2012. No Norte e no Nordeste, houve uma significativa redução dos agrupamentos baixo-baixo. Nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, ocorreram reconfigurações nos agrupamentos alto-alto, com reduções do número de localidades nos estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Paraná, e a formação de novos agrupamentos no Rio de Janeiro, Goiás e Mato Grosso. O crescimento significativo do número de municípios classificados como baixo-alto, localizados nas vizinhanças das localidades alto-alto e que representam locais com baixos volumes de crédito que têm como vizinhos municípios com altos volumes, sugere um aumento da concentração do crédito privado *per capita* entre 2012 e 2022.

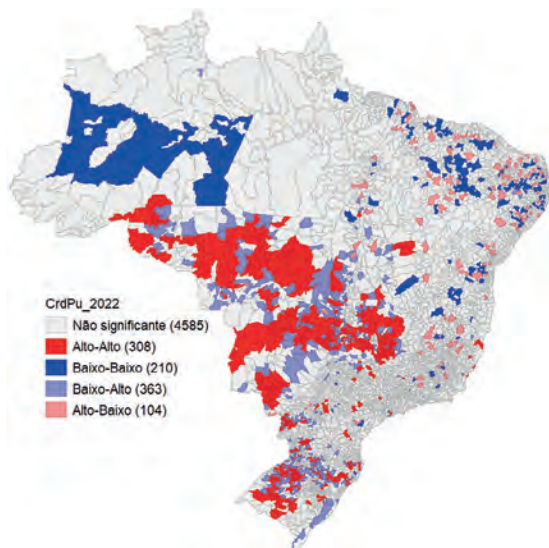
FIGURA 4

Indicadores locais de associação espacial para as distribuições do crédito bancário público *per capita* nos municípios das regiões brasileiras (2012 e 2022)

4A – 2012



4B – 2022



Fonte: Banco Central do Brasil e IBGE. Dados das populações residentes em 2021 e 2022 disponíveis em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/estimapop/tabelas>; e <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2022/universo-populacao-por-idade-e-sexo>.

Elaboração do autor.

Os indicadores Lisa referentes à distribuição do crédito público *per capita* em 2012 (figura 4A) sugerem algumas semelhanças com o padrão espacial do crédito privado no mesmo ano (figura 3A), mas com importantes diferenças no interior de cada região. Nos dois segmentos, predominaram nas regiões Norte e Nordeste agrupamentos do tipo baixo-baixo, mas com um maior número relativo de municípios do tipo alto-baixo dispersos no seu território (especialmente no Nordeste) no caso do crédito público, o que sugere seu maior alcance, ainda que por meio da concentração de recursos em um número um pouco maior de localidades. Nas demais regiões, houve um maior número de agrupamentos do tipo alto-alto, com localização territorial distinta em relação ao crédito privado. No Sudeste, os principais agrupamentos estão no sudoeste de Minas Gerais e no Espírito Santo. No Centro-Oeste, estão localizados nas porções sul e sudeste do estado de Goiás, na parte sul do Mato Grosso do Sul e na parte central do Mato Grosso. Na região Sul, há agrupamentos nos três estados, com maior número no Rio Grande do Sul.

Em relação a 2012, foram verificadas mudanças significativas nos padrões espaciais da alocação do crédito público *per capita* em 2022 (figura 4B). Na região Norte, houve uma grande redução dos agrupamentos baixo-baixo e o surgimento de agrupamentos do tipo alto-alto no estado de Rondônia. No Sudeste, ocorreu a expansão do agrupamento de Minas Gerais na direção da parte oeste do estado (divisa com o Centro-Oeste) e grande redução do número de municípios no agrupamento do Espírito Santo. A principal mudança foi a consolidação de grandes agrupamentos do tipo alto-alto nos três estados da região Centro-Oeste. Tais mudanças sugerem um aumento da concentração do crédito público *per capita* entre 2012 e 2022.

De forma geral, os resultados da avaliação empírica quanto à presença de autocorrelação espacial nas alocações locais do crédito bancário confirmaram a evidência de padrões sistemáticos, sugerindo uma atuação dos bancos orientada segundo seus objetivos e incentivos. No caso dos bancos privados, cujo objetivo principal pode ser entendido como a maximização do retorno obtido com as operações de crédito e a redução do risco de *default*, as alocações se mostraram mais concentradas no território, com ênfase nos maiores centros urbanos e em municípios de atividade econômica mais dinâmica. Já as alocações do crédito público se mostraram um pouco mais diversificadas, buscando contribuir para a consolidação e expansão de agrupamentos formados por municípios com dinamismo econômico, o que está alinhado com o objetivo de desenvolvimento regional atribuído aos bancos públicos. Contudo, ainda permanece como obstáculo o financiamento das localidades de baixo dinamismo e estagnadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na busca por evidências mais recentes sobre a intermediação financeira no nível regional, o trabalho propôs uma avaliação empírica da alocação do crédito bancário nos municípios brasileiros para os anos de 2012 e 2022, com a desagregação por bancos privados e públicos. Os resultados obtidos permitem algumas considerações sobre os avanços e as dificuldades atuais relacionadas à intermediação financeira nas regiões brasileiras e a atuação dos bancos privados e públicos nesse processo.

Quanto à atuação dos bancos no nível das regiões, os dados referentes ao período 2012-2022 indicaram uma concentração do crédito bancário privado no Sudeste, com indícios de financiamento por uma parcela dos depósitos provenientes do Norte e do Nordeste. Este resultado estaria de acordo com as evidências de vazamentos de depósitos bancários encontradas por Sorgato e Ferreira Junior (2014) e Pessoa e Braga (2018) para a primeira década dos anos 2000. No que se refere ao segmento dos bancos públicos, os dados apontaram que os valores médios das operações de crédito superaram as médias dos depósitos em todas as regiões, indicando uma busca nesse segmento por fontes de financiamento alternativas. Tais evidências estão condizentes com Alves (2011), sobre a atuação do BNB no período 1996-2009, e Almeida e Valente Junior (2019), quanto à dinâmica da intermediação financeira no nível regional entre 2007 e 2018.

Quanto à alocação do crédito bancário em termos *per capita* nos municípios, foram evidenciadas desigualdades inter e intrarregionais nos anos de 2012 e 2022 para os dois segmentos bancários. No primeiro aspecto, verificou-se um elevado percentual de municípios do Norte e do Nordeste com baixos volumes de crédito e um baixo percentual das localidades dessas regiões com grandes volumes alocados. No que se refere aos desequilíbrios intrarregionais, observou-se os maiores volumes de recursos alocados nos municípios mais importantes em termos de dinamismo populacional e econômico, entre os quais as capitais estaduais e localidades que se sobressaíram nas regiões devido à elevada participação da atividade agropecuária na geração da renda. Em relação a 2012, a distribuição do crédito privado *per capita* em 2022 se mostrou mais desigual nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, enquanto a distribuição do crédito público *per capita* se mostrou menos desigual no Norte e no Nordeste, e mais desigual nas demais regiões.

Na avaliação empírica quanto à presença de autocorrelação espacial, os resultados obtidos com os indicadores Lisa confirmaram a presença de distintos padrões sistemáticos nas alocações locais do crédito, evidenciando a predominância de agrupamentos de municípios vizinhos com volumes elevados de crédito nas regiões Sudeste e Centro-Oeste e agrupamentos com baixos volumes de crédito no Norte e Nordeste. Os resultados empíricos também indicaram que as alocações do crédito público foram mais diversificadas ao longo do território e

buscaram contribuir para a consolidação e expansão de agrupamentos formados por localidades com dinamismo econômico, estando alinhadas com o papel de desenvolvimento regional atribuído aos bancos públicos.

O papel indutor dos bancos públicos, evidenciado pela análise, poderia ser aproveitado pelas fontes de financiamento privado, no sentido de identificar setores ou atividades com potencial de dinamismo econômico e, assim, reduzir seus riscos da concessão do crédito. Dessa forma, é recomendável maior interação e compartilhamento das informações entre os dois segmentos bancários frente ao grande desafio de redução das desigualdades inter e intrarregionais ainda existentes quanto à alocação do crédito no território.

Como extensão da presente análise, está prevista a estimativa de modelos econométricos de dados de painel que considerem a presença de efeitos de interação e transbordamento espacial dos empréstimos bancários para os municípios vizinhos, no sentido identificar seus fatores determinantes no período recente.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J. W. R.; VALENTE JUNIOR, A. S. A transferência de recursos financeiros do Nordeste: 2007-2018. **BNB Conjuntura Econômica**, Fortaleza, edição especial, p. 27-33, 2019.
- ALVES, F. F. **Transferências de recursos via intermediação financeira: o caso do Nordeste**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2011.
- ANSELIN, L. Local indicators of spatial association – Lisa. **Geographical Analysis**, Columbus, Estados Unidos da América, v. 27, n. 2, p. 93-115, abr. 1995.
- CROCCO, M.; SANTOS, F.; AMARAL, P. V. The spatial structure of financial development in Brazil. **Spatial Economic Analysis**, Falmer, v. 5, n. 2, p. 181-203, dez. 2010.
- DOW, S. C. The regional composition of the money multiplier process. **Scottish Journal of Political Economy**, Aberdeen, v. 29, n. 1, p. 22-44, fev. 1982.
- LIMA, M.; RESENDE, M. Banking and regional inequality in Brazil: an empirical note. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 28, n. 4, p. 669-677, out.-dez. 2008.
- PESSOA, F. M. C.; BRAGA, M. J. Intermediação financeira e vazamento de recursos: a experiência brasileira. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 49, n. 1, p. 25-44, jan.-mar. 2018.

ROMERO, J. P.; JAYME JR., F. G. Crédito, preferência pela liquidez e desenvolvimento regional: o papel dos bancos públicos e privados no sistema financeiro brasileiro (2001-06). **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 253-286, jul. 2013.

SORGATO, L. A. A.; FERREIRA JUNIOR, R. R. Desigualdade financeira regional: vazamento de depósitos no Nordeste brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, n. 2, p. 17-31, abr.-jun. 2014.

A IMPLEMENTAÇÃO DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO NO PERÍODO RECENTE: NOVOS CAMINHOS E POSSIBILIDADES?

Sérgio Felipe Melo da Silva¹
Ronaldo Ramos Vasconcellos²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo aborda, no contexto de políticas públicas, aspectos das contratações creditícias, que representam a etapa de implementação dos fundos constitucionais de financiamento (FCFs) do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), que são os principais instrumentos, no sentido de disponibilidade de recursos, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída atualmente pelo Decreto nº 11.962/2024 (Brasil, 2024a) e coordenada pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). O objetivo do trabalho é identificar eventuais modificações no padrão de implementação dos FCFs nos anos de 2019 a 2024, período que se estende por dois governos de orientação distinta na forma de organização do Estado em torno de políticas públicas. Um deles representa o que, adotando a visão de Brandão (2019), seria a continuidade dos processos neoliberalizantes iniciados em 2015, e o outro é marcado pelo processo de reconstrução institucional e reestruturação de políticas públicas.

De forma mais específica, o trabalho busca identificar movimentos de concentração, desconcentração e surgimento de novos elementos, incluindo interface com outras políticas públicas, na aplicação dos três FCFs em número de operações, valores contratados e *ticket* médio das operações, em relação à distribuição por unidade da Federação (UF), porte e finalidade. Ademais, analisamos as diferenças de padrão da distribuição dos programas de financiamento dos três FCFs nos anos de 2019 e 2024.

De partida, podemos perceber que o período referido compreende duas mudanças no marco institucional da PNDR, que ocorreram por meio dos decretos nºs 9.810/2019 (Brasil, 2019) e 11.962/2024 (Brasil, 2024a). A versão anterior da

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). E-mail: sergio.silva@ipea.gov.br.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. E-mail: ronaldo.vasconcelos@ipea.gov.br.

PNDR é de 2007 (Brasil, 2007), isto é, a política sofreu alterações em um intervalo de doze e em outro de cinco anos, respectivamente. As mudanças introduzidas pelo Decreto nº 11.962/2024 em relação à versão de 2019, estabelecida pelo Decreto nº 9.810/2019, refletiram um avanço na institucionalização e na governança da política. A nova versão aprofunda mecanismos de coordenação federativa, amplia os eixos estratégicos e fortalece os instrumentos de planejamento e avaliação. O novo decreto também acrescenta o eixo de meio ambiente e sustentabilidade no centro da estratégia da política.

Quanto aos objetivos, não houve alterações em 2024 em relação a 2019. Os objetivos são a seguir descritos.

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) Estimular ganhos de produtividade e aumento da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração.
- 4) 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.

Como um pano de fundo desse contexto de modificações da PNDR, Monteiro Neto, Macedo e Silva (2022) apontam para a cristalização nas últimas décadas no Brasil de um processo de mudança estrutural nas atividades econômicas, caracterizado por forte componente regressivo, com perda de relevância da indústria, queda na produtividade geral da economia, dificuldades para a renovação produtiva e expansão das atividades agrominerais exportáveis, com fracos efeitos propulsores intersetoriais e inter-regionais. Por sua vez, Brandão (2019) detalha esse cenário e mostra que no período de crescimento 2004-2014 ocorreram inversões públicas e privadas que se orientaram pelo padrão inercial-litorâneo, por sua natureza pontual de enclaves, pela expansão da produção de *commodities*, pela infraestrutura e pelos gastos sociais. Esse padrão de crescimento começou a ser interrompido em 2015, com tendência de importantes impactos territoriais, a partir dos processos com agenda neoliberal adotados pelos governos seguintes até 2022.

Para discutir apropriadamente as questões propostas, o texto compreende, além desta introdução, uma análise geral dos dados das contratações dos FCFs no período, disponibilizados pelo MIDR no Portal Brasileiro de Dados Abertos e Catálogo Nacional de Dados do governo federal,³ seguida de uma seção que procura associar as contratações efetuadas às linhas programáticas por meio dos documentos das programações anuais dos FCFs instituídos pelos bancos administradores – Banco da Amazônia – Basa (2019, 2024), Banco do Nordeste do Brasil – BNB (2019, 2024) e Banco do Brasil – BB (2019, 2024a) –, elaboradas em conjunto com as superintendências de desenvolvimento regional (SDRs) da Amazônia, do Centro-Oeste e do Nordeste (Sudam, Sudeco e Sudene) e MIDR. Por fim, encerramos a discussão com algumas considerações finais.

O estudo adota uma abordagem descritivo-analítica a partir da análise das contratações anuais dos três FCFs, considerando número de operações, valores contratados e *ticket* médio, corrigidos para R\$ de dezembro de 2024. Em seguida, caracteriza a distribuição territorial (por UF), por porte e finalidade, com análise posterior das programações anuais de 2019 e 2024. Por fim, investiga associações entre mudanças institucionais e normativas (como o Decreto nº 11.962/2024 e a Portaria MIDR nº 2.865/2024), assim como possíveis alterações nos números de contratação.

As fontes de dados são os dados de operações contratadas do MIDR (com informações detalhadas de operações por município, valor, finalidade, porte, entre outros), documentos de programação e relatórios circunstanciados anuais dos bancos administradores (BNB, Basa, BB). Complementarmente, são utilizadas normas legais e regulatórias relacionadas à PNDR e outras políticas.

O trabalho está em linha semelhante a discussões recentes como a de Cruz *et al.* (2025), Valente Júnior, Alves e Santos (2022) e Pires *et al.* (2022), que buscam explorar os FCFs sob diversos ângulos de análise, relacionando aspectos de desempenho, governança e estrutura produtiva.

2 O QUE DIZEM OS NÚMEROS: MUDANÇAS NO CAMINHO?

Esta seção aborda os principais dados de contratação dos FCFs no período, em montante, número de contratações e *ticket* médio, no que diz respeito aos valores totais e distribuição por região, UF, regiões intermediárias e programas de financiamento.

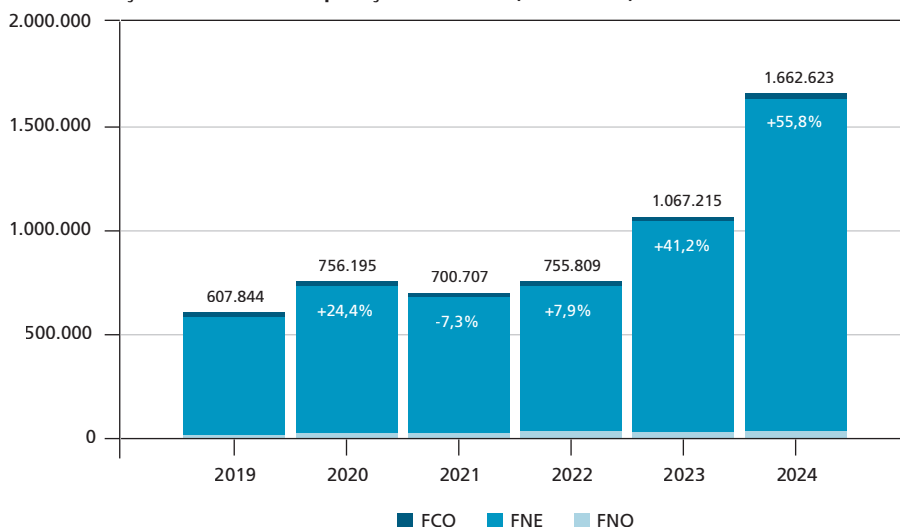
No que diz respeito à quantidade de operações, pode-se perceber uma mudança considerável nos anos analisados. Conforme o gráfico 1, o número de contratações nos três fundos salta de 607.844 em 2019 para 1.662.623 em 2024, representando uma diferença de 1.054.779 operações, ou seja, um aumento de 173,5%. Considerando-se todo o período, foram realizadas no total 5.550.393 contratações

3. Para mais informações, ver: <https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/fundos-constitucionais-de-financiamento>.

nos três FCFs. Importante destacar que nos anos de 2023 e 2024 estão os maiores crescimentos anuais das contratações (41,2% e 55,8%). Nos anos anteriores, nota-se uma variação importante em 2020 (24,54%), seguida de um decréscimo (7,3%) e um retorno próximo ao patamar anterior em 2023. Certamente, parte do recuo em 2021 tem relação com a pandemia de covid-19, que impactou de forma negativa, principalmente, a atividade econômica do período 2020-2021.

GRÁFICO 1

Evolução do número de operações dos FCFs (2019-2024)



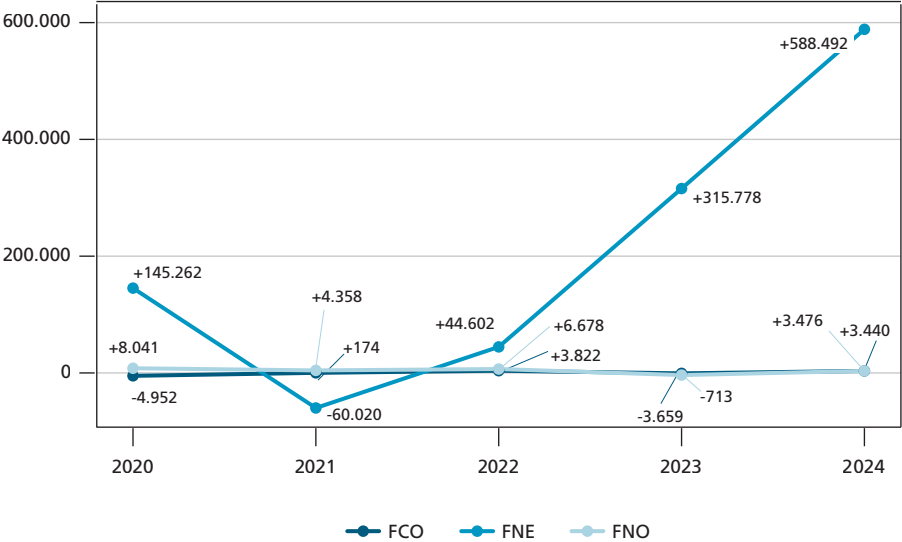
Fonte: Brasil (2025).

Elaboração dos autores.

Em todo o período, o FNE lidera o número de contratações, sendo também o fundo responsável pela maior parte das variações observadas nesta variável. Complementarmente ao gráfico 1, o gráfico 2 mostra a variação absoluta do número de operações por fundo no período 2019-2024. No primeiro período da série, verificamos um crescimento de 145.262 operações no FNE, enquanto no FNO houve crescimento de 8.041 operações, e no FCO, decréscimo de 4.952 contratações. Percebe-se ainda que a redução observada no gráfico 1 em 2021 é toda devida ao FNE, que reduziu as contratações em 60.020 operações, enquanto FNO e FCO (este, mesmo que de forma discreta) tiveram aumento (4.358 e 174). Após isso, o FNE volta a crescer no número de operações, sendo que em 2023 e 2024 apresenta um notável crescimento (315.778 e 588.492), acentuando o padrão de distribuição do número das contratações entre os três fundos, que é caracterizado por uma fortíssima concentração ou liderança do FNE neste item, tendo em vista que em 2019 a distribuição das operações entre FNE, FNO e FCO

era de 93%, 3% e 4%, respectivamente, e em 2024 passa para 96%, 2% e 2%, na mesma ordem. Pode-se entender também que há dois padrões de aplicação dos recursos dos FCFs, um com número altíssimo (ou muito distante dos demais) de contratações (no Nordeste) e outros dois com patamares similares entre si (no Norte e Centro-Oeste).

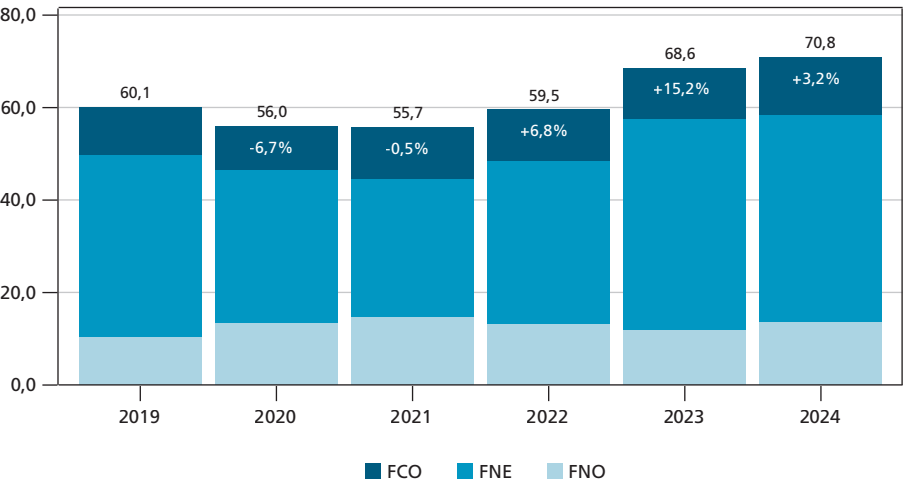
GRÁFICO 2
Variação absoluta anual do número de operações dos FCFs (2019-2024)



Fonte: Brasil (2025).
Elaboração dos autores.

Como esperado, o padrão observado não é exatamente o mesmo quando se observa a aplicação dos recursos pela ótica dos valores contratados. O gráfico 3 informa que existe um equilíbrio maior na distribuição entre os três fundos no que diz respeito aos valores aplicados, o que guarda relação direta com a própria distribuição constitucional do recurso aportado pelo Tesouro Nacional, que garante 60% para o FNE, 20% para o FNO e 20% para o FCO. Assim, em 2019, a distribuição entre FNE, FNO e FCO foi de 66%, 17% e 17%, respectivamente, e em 2024 passou para 63%, 19% e 18%. Em relação aos valores totais aplicados, há um crescimento observado no período 2019-2024, saindo de R\$ 60,1 bilhões para R\$ 70,8 bilhões, uma variação de 18%.

GRÁFICO 3
Evolução dos valores contratados dos FCFs (2019-2024)¹
(Em R\$ 1 bilhão)



Fonte: Brasil (2025).
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Valores constantes entre 2019 e 2024, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de dezembro de 2024.

Portanto, diferentemente da ótica do número de contratações, na distribuição dos valores aplicados entre os três fundos observa-se um relativo equilíbrio, coerente com a distribuição constitucional dos recursos (60% para o FNE, 20% para o FNO e 20% para o FCO). Quando cruzamos as duas perspectivas e analisamos o *ticket* médio das contratações, outros contornos podem ser verificados, bem como a relação da aplicação dos FCFs com as finalidades possíveis de uma política pública de crédito subsidiado segundo as linhas programáticas.

TABELA 1
Ticket médio dos FCFs por fundo (2019-2024)¹
(Em R\$)

Fundo	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FCO	406.865,22	468.294,42	539.781,18	453.466,83	462.330,17	457.320,32
FNE	69.713,82	46.404,22	46.119,36	50.847,75	45.263,01	28.003,77
FNO	622.200,11	546.637,60	502.547,48	366.290,79	369.478,83	382.169,07

Fonte: Brasil (2025).
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Valores constantes a preços de 2024.

O que a tabela 1 nos revela é uma diferença de nível dos *tickets* médios de contratações entre os três fundos, com o FNE sendo consideravelmente menor em 2019 e ainda diminuindo mais em 2024, saindo de quase R\$ 70 mil para R\$ 28 mil. O *ticket* médio do FNE representava 11% do maior (FNO) em 2019 e passou a representar 6% do maior (FCO) em 2024. A diminuição do *ticket* médio do FNE no período é de aproximadamente 60%. Enquanto isso, no FCO, o *ticket* médio passa de aproximadamente R\$ 407 mil em 2019 para R\$ 457,3 mil em 2024, representando um crescimento de 12,4%. O FNO em 2019 teve *ticket* médio de R\$ 622,2 mil, o maior entre os três fundos, mas passa para R\$ 382,2 mil em 2024, o que representa uma redução de 38,6%.

Na distribuição por UF (figura 1), o Tocantins era em 2019 o estado com maior *ticket* médio, com R\$ 1.720 mil, seguido do Amazonas e de Roraima, com R\$ 1.090 mil e R\$ 702,7 mil, respectivamente. Os três estados da região Norte possuíam os maiores valores médios de aplicação, enquanto os estados do Nordeste apresentavam os menores, sendo eles Alagoas, Paraíba e Sergipe, com R\$ 39,1 mil, R\$ 39,4 mil e R\$ 50,8 mil, em ordem crescente.

FIGURA 1
Ticket médio das contratações dos FCFs por UF (2019)¹
(Em R\$)



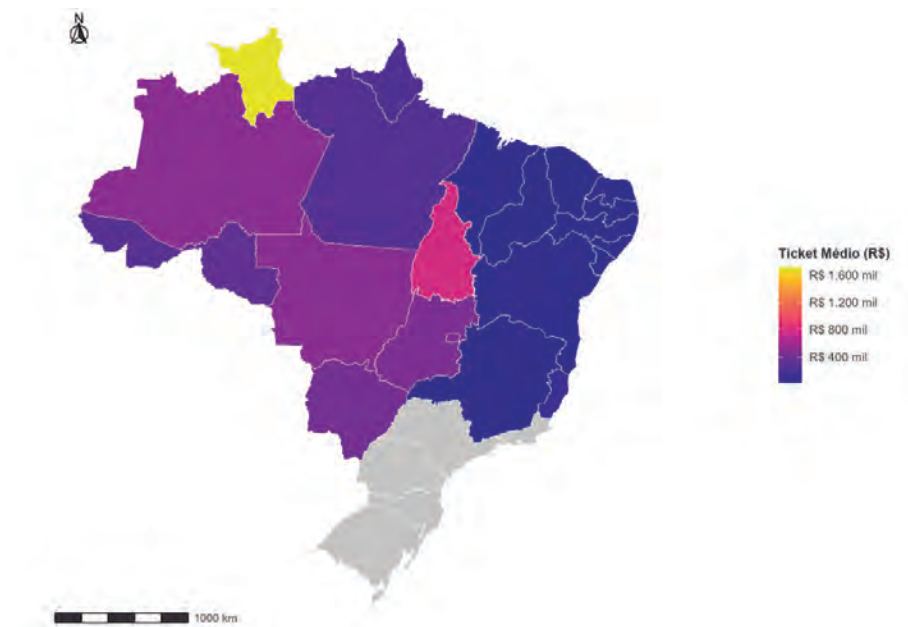
Fonte: Brasil (2025).
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Valores constantes, a preços de 2024.
Obs.: 1. Apesar de serem mostrados por completo nesta figura, Minas Gerais e Espírito Santo são financiados em parte (norte dos dois estados) pelo FNE.
2. Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

Em 2024 (figura 2), a distribuição por UF também tem os estados da região Norte (os mesmos de 2019) entre os primeiros *tickets* médios dos três fundos e os do Nordeste com os menores. A ordem entre eles é distinta, com Roraima apresentando o maior valor médio, de R\$ 1.670,7 mil, seguido do Tocantins e Amazonas, com R\$ 775,5 mil e R\$ 507,7 mil. Entre os menores valores estão Ceará, Paraíba e Piauí, com R\$ 18,9 mil, R\$ 25,8 mil e R\$ 26,1 mil.

FIGURA 2

Ticket médio das contratações dos FCFs por UF (2024)¹

(Em R\$)



Fonte: Brasil (2025).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Com valores constantes, a preços de 2024.

Obs.: 1. Apesar de serem mostrados por completo nesta figura, Minas Gerais e Espírito Santo são financiados em parte (norte dos dois estados) pelo FNE.

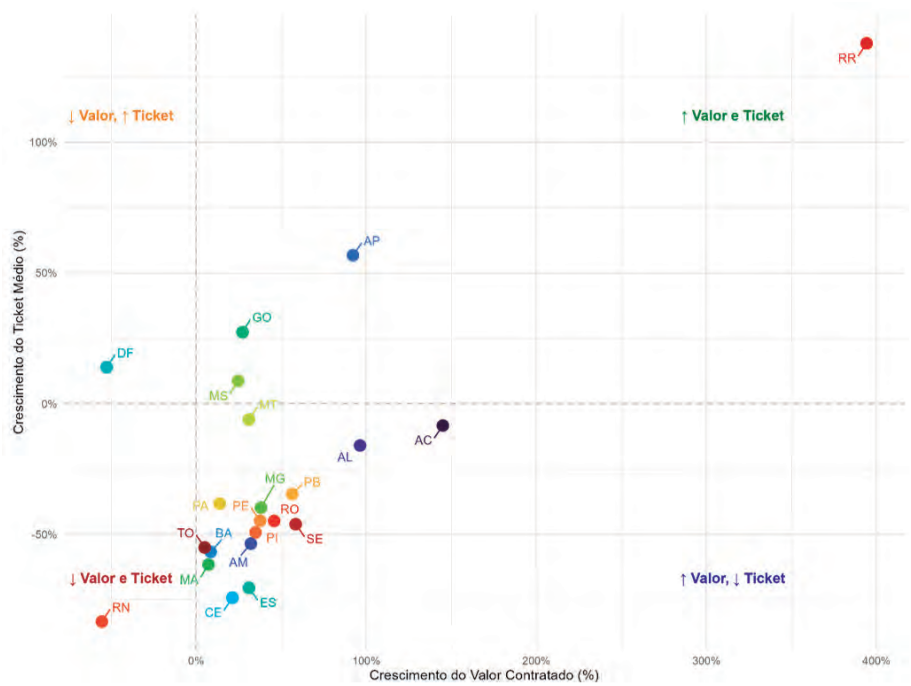
2. Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

O maior *ticket* médio, de Roraima, em 2024, foi 88,7 vezes maior que o menor, do Ceará. Em 2019, o *ticket* médio do Tocantins (maior valor) foi 44 vezes maior que o de Alagoas (menor valor). A distância duas vezes maior entre *tickets* médios de UFs com maiores e menores valores representa a mudança no padrão de distribuição da aplicação dos FCFs, principalmente nos anos 2023 e 2024.

Nessa mesma lógica, a figura 3 apresenta uma visão por quadrantes que relaciona o crescimento do valor contratado e *ticket* médio de cada UF no período 2019-2024. Das 22 UFs, a maior parte (dezesseis) está no quadrante de crescimento

do valor aplicado e diminuição do *ticket* médio. Nesse grupo estão todos os estados atendidos pelo FNE, com exceção do Rio Grande do Norte, que está no quadrante vizinho com menor *ticket* médio e menor valor. Também estão nesse grupo cinco dos sete estados atendidos pelo FNO (região Norte) e Mato Grosso, atendido pelo FCO (Centro-Oeste). O segundo quadrante com mais UF's é o de crescimento do valor aplicado e do *ticket* médio, e possui quatro delas. O Distrito Federal é a única UF com diminuição do valor aplicado e crescimento do *ticket* médio no período.

FIGURA 3
Relação entre crescimento do valor contratado e do *ticket* médio dos FCFs (2019-2024)



Fonte: Brasil (2025).
Elaboração dos autores.
Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

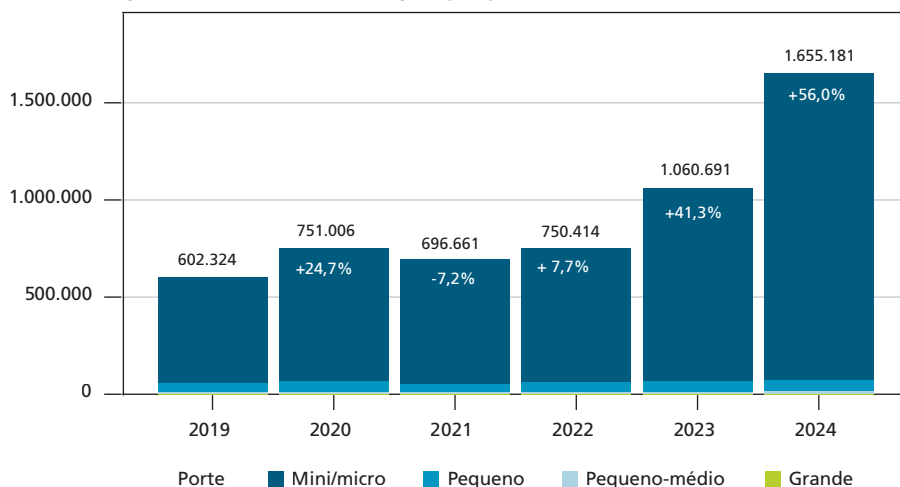
Em uma visão geral dos três fundos, o gráfico 4 mostra o número de contratações por porte⁴ entre 2019 e 2024. No mesmo movimento de crescimento do número de contratações do FNE em 2023 e 2024, está o aumento da aplicação no porte mini/micro, que passa de 543.671 operações em 2019 para 1.584.240 operações em 2024, um considerável crescimento de 191%, isto é, um número

4. A análise por porte neste trabalho apresenta somente aqueles presentes em todo os anos da base de dados disponibilizada pelo MIDR. Dessa forma, em alguns casos, a soma dos valores não representa o total da aplicação no respectivo ano.

2,9 vezes maior. O porte mini/micro⁵ em todo o período representa a grande parte das contratações dos FCFs. Os portes pequeno-médio e pequeno também apresentam crescimento no período, diferentemente do grande porte, que apresenta uma diminuição de 70%, passando de 1.343 operações para 402, comportamento que é estabelecido nos anos 2023-2024.

GRÁFICO 4

Evolução do número de contratações por porte nos FCFs (2019-2024)



Fonte: Brasil (2025).

Elaboração dos autores.

A análise por porte pela ótica dos valores contratados apresenta distribuição diferente. No gráfico 5 percebemos que há um maior equilíbrio entre todos os portes analisados, mas, claramente também seguindo o padrão de diminuição do *ticket* médio observado no FNE e FNO, apresenta uma tendência de menor aplicação no grande porte,⁶ consolidada em 2024, quando o valor foi de aproximadamente R\$ 7,7 bilhões, frente a R\$ 24,3 bilhões em 2019, uma diminuição de 68,4%. Enquanto isso, o conjunto das operações porte mini/micro fez o movimento inverso, principalmente em 2023-2024, quando alcançou no último ano a marca de R\$ 17,3 bilhões contratados, superando os R\$ 6,7 bilhões de 2019, o que consistiu em um notável crescimento de 157%.

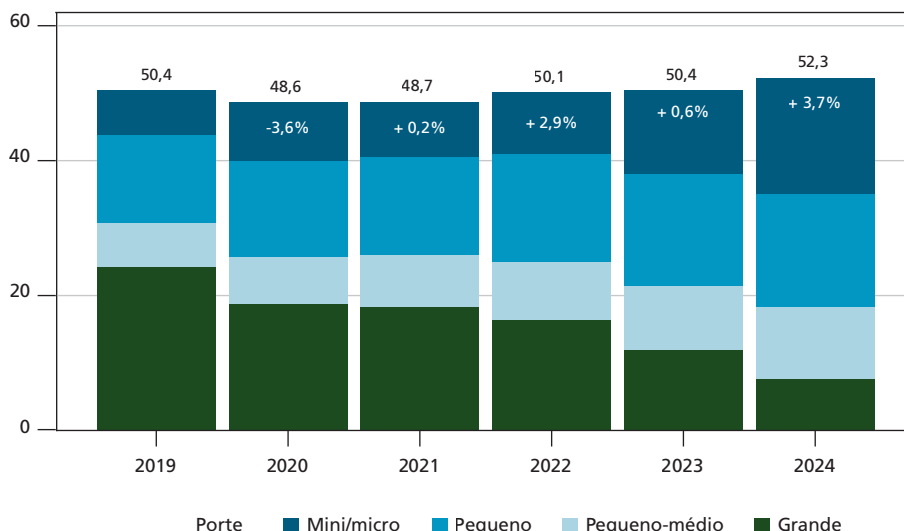
5. As programações anuais dos FCFs (de forma padronizada) apresentam a classificação dos portes financiados pelos recursos dos fundos, que é feita pelo critério da receita operacional bruta anual ou renda agropecuária bruta anual, a depender se o empreendimento é rural ou não rural.

6. Com a Lei nº 14.227, de 20 de outubro de 2021 (Brasil, 2021), houve mudança na classificação do grande porte, que passou de ser considerado acima de R\$ 90 milhões para acima de R\$ 300 milhões. A lei também alterou a classificação do médio porte, que passou a ter duas subdivisões, compreendendo o intervalo de R\$ 16 milhões a R\$ 300 milhões, sendo que antes ia de R\$ 16 milhões a R\$ 90 milhões.

GRÁFICO 5

Evolução do valor contratado por porte nos FCFs (2019-2024)¹

(Em R\$ 1 bilhão)



Fonte: Brasil (2025).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores constantes, a preços de 2024.

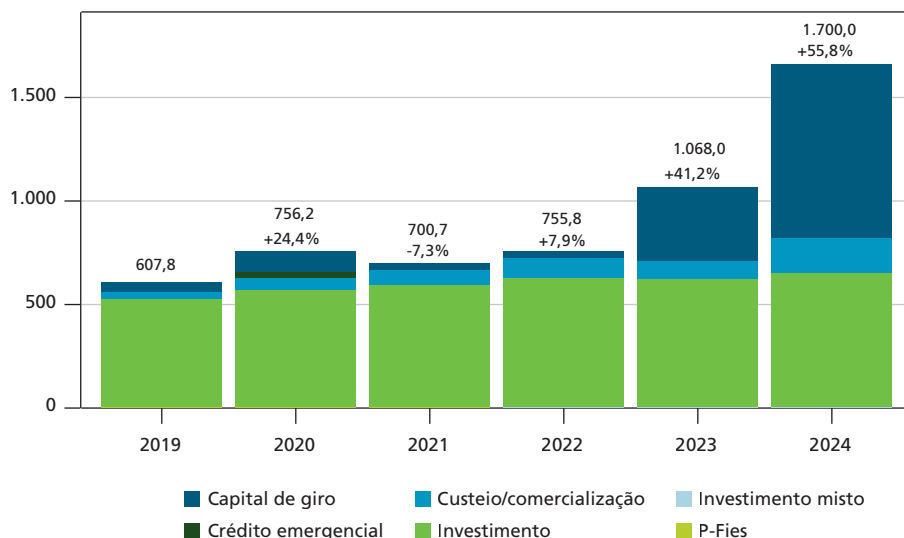
No que diz respeito à visão por finalidade,⁷ na ótica do número de operações (gráfico 6), claramente observamos o crescimento de contratações para capital de giro, acompanhando o crescimento do número de operações do FNE em 2023 e 2024. Em 2019, foram 49.470 operações de capital de giro, e em 2024, os três fundos juntos contrataram 844.909 operações de capital de giro isolado, um número dezessete vezes maior, representando um aumento de 1.608%. Também se observa no período o crescimento das operações de custeio, que passa de 35.488 para 165.057 contratações, um crescimento de 365%, um valor 4,65 vezes maior.

7. As programações anuais dos FCFs definem as finalidades para contratação das operações de crédito, que podem ocorrer de forma isolada ou combinada, abrangendo modalidades como custeio e comercialização (geralmente ligados ao setor produtivo, especialmente o rural), investimento (voltado à implantação, ampliação e modernização, entre outros) e capital de giro (destinado ao equilíbrio do fluxo de caixa dos empreendimentos).

GRÁFICO 6

Evolução do número de contratações por finalidade nos FCFs (2019-2024)

(Em 1 mil)



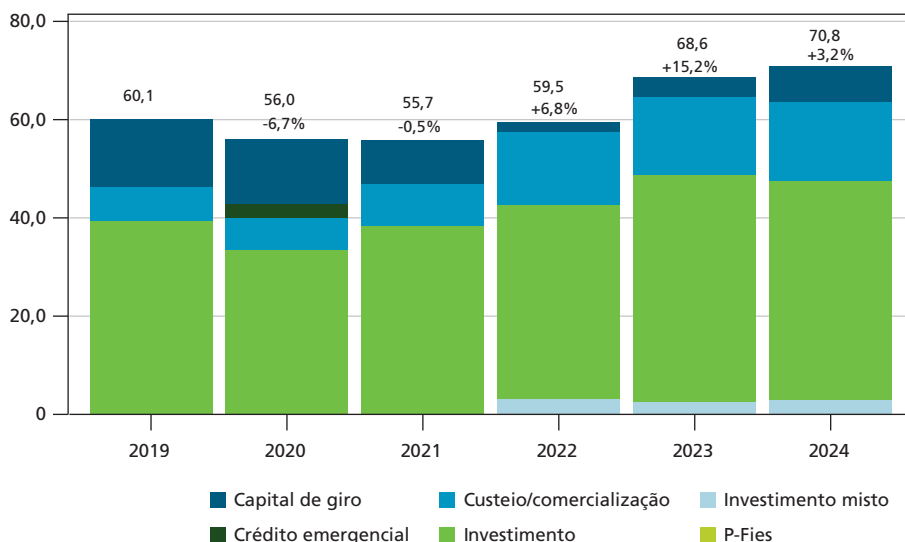
Fonte: Brasil (2025).

Elaboração dos autores.

Pela ótica de valores contratados (gráfico 7), a dinâmica é diferente, com os valores de capital de giro oscilando no período e sendo menores em 2024 do que em 2019, isto é, saiu-se de R\$ 13,8 bilhões para R\$ 7,2 bilhões, uma redução de 47,8%. As aplicações em custeio apresentam um comportamento inverso, passando de aproximadamente R\$ 6,9 bilhões para R\$ 16 bilhões, uma variação de 134%. Em todo o período, os valores de investimento são a maior parcela do que foi aplicado nos FCFs, apresentam oscilação e um crescimento de 14%, passando de R\$ 39,3 bilhões, em 2019, para aproximadamente R\$ 44,69 bilhões, em 2024.

GRÁFICO 7

Evolução dos valores contratados por finalidade nos FCFs (2019-2024)¹
(R\$ 1 bilhão)



Fonte: Brasil (2025).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores constantes, a preços de 2024.

3 ANALISANDO A DISTRIBUIÇÃO PROGRAMÁTICA DOS FCFs

Nesta seção comparamos a distribuição de programas de financiamento dos três FCFs em 2019 e 2024. A análise mostra novas configurações assumidas pelos três fundos, com destaque para a aplicação em microcrédito produtivo orientado e os repasses para outras instituições financeiras aplicarem os recursos. O quadro 1 mostra a distribuição dos programas do FCO nos anos de 2019 e 2024, representando exatamente essa característica mencionada, que é a destinação para repasse e microcrédito em 2024, o que não ocorre em 2019. Em 2019, “demais rurais” é a maior destinação de crédito do fundo, compatível com o perfil da região, com forte demanda e presença do agronegócio. Em 2024, “demais rurais” e “rural para repasse” somam 38,5%, ainda representando a maior parcela.

QUADRO 1
Distribuição de programas do FCO (2019-2024)
(Em %)

Programas FCO 2019	Participação	Programas FCO 2024	Participação
1 FCO – Empresarial	51,00	1 FCO – Empresarial	37,50
1.1 Industrial	16,04	1.1 Industrial	11,89
1.2 Infraestrutura	4,27	1.2 Infraestrutura	3,10
1.3 Turismo	5,54	1.3 Turismo	4,12
1.4 Comércio e serviços	25,15	1.4 Comércio e serviços, ciência e inovação	18,40
2 FCO – Rural	49,00	2 FCO – Rural	37,50
2.1 Pronaf-RA ¹ e demais	7,56	2.1 Pronaf-RA e demais	6,77
2.1 Demais rurais	41,44	2.2 Demais rurais	30,73
–	–	3 FCO – Repasse	15,00
–	–	3.1 Empresarial para repasse	7,50
–	–	3.2 Rural para repasse	7,50
–	–	4 FCO – PNMPO ² urbano	5,00
–	–	5 FCO – PNMPO rural	5,00

Fonte: BB (2019, 2024a).
Elaboração dos autores.
Notas: ¹ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Reforma Agrária.
² Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

Por sua vez, o FNO (quadro 2) também apresenta a destinação de 5% dos recursos para o microcrédito produtivo orientado, e apesar de não apresentar explicitamente na distribuição por programas, também destina R\$ 818,7 milhões, montante direcionado para o PNMPO urbano e rural. A programação do FNO em 2024 tem uma distribuição diferente de 2019 por apresentar linhas verdes e tradicionais, tendo por base, segundo a programação de 2014, a taxonomia da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), o Manual de Crédito Rural (MCR) e as práticas adotadas no empreendimento para mitigação da exposição aos riscos climáticos e ambientais. Outra característica é a fatia considerável de recursos destinados para infraestrutura nos dois períodos, 26,85% e 20%, respectivamente.

QUADRO 2
Distribuição de programas do FNO (2019-2024)
(Em %)

Programas FNO 2019	Participação	Programas FNO 2024	Participação
1 FNO – Pronaf	10,00	1 FNO – Pronaf	10,00
2 FNO – Amazônia sustentável	66,00	2 FNO – Amazônia rural	39,64
2.1 Ciência tecnologia e inovação	0,27	3 FNO – Amazônia empresarial	25,34
2.2 Infraestrutura	26,85	4 FNO – Amazônia infra	20,00
2.3 Demais linhas	38,88	5 FNO – Amazônia MPO ⁴	5,00

(Continua)

(Continuação)

Programas FNO 2019	Participação	Programas FNO 2024	Participação
3 FNO – ABC/BIO ¹	8,00	6 FNO – Amazônia Fies	0,02
3.1 Floresta	1,60	–	–
3.2 Agricultura de baixo carbono	6,40	–	–
4 FNO – MPEI ²	13,85	–	–
5 FNO – Fies ³	2,15	–	–

Fonte: Basa (2019, 2024).
Elaboração dos autores.
Notas: ¹ Agricultura de baixo carbono/Biodiversidade.
² Micro e pequena empresa e microempreendedor individual.
³ Fundo de Financiamento Estudantil.
⁴ Microcrédito produtivo orientado.

O FNE, conforme mostra o quadro 3, também apresenta o MPO como inovação na distribuição de sua programação, comparativamente a 2019. O crédito do Pronaf possui, nos dois períodos, uma dotação considerável, representando uma grande parcela dos recursos, comparativamente aos demais fundos. Outra característica é a redução da parcela de recursos destinados à indústria e infraestrutura, que mesmo não aparecendo explicitamente na distribuição de 2019, representava 43,32% da distribuição programada, e em 2024, de forma explícita, 7,3%.

QUADRO 3
Distribuição de programas do FNE (2019 e 2024)
(Em %)

3A – Setoriais

Programas FNE 2019		Programas FNE 2024	
Programas setoriais	53,4	Programas setoriais	36,5
FNE – Rural	20	FNE – Rural	14,7
FNE – Aquipisca	0,3	FNE – Aquipisca	0,1
FNE – Profrota pesqueira	0	–	–
FNE – Industrial	11,7	FNE – Industrial	3,8
FNE – Irrigação	2,5	FNE – Irrigação	2,2
FNE – Agrin	3,3	FNE – Agrin	1
FNE – Proatur	2,8	FNE – Proatur	1,5
FNE – Comércio e serviços	12,8	FNE – Comércio e serviços	5,9
–	–	FNE – Proinfra	7,3

3B – Multissetoriais

Programas FNE 2019		Programas FNE 2024	
Programas multissetoriais	46,6	Programas multissetoriais	63,5
Pronaf	21	Pronaf	23,3
FNE – Inovação	3,3	FNE – Inovação	5,1
FNE – Verde	2,8	FNE – Verde	14,7
FNE – MPE ¹	19,5	FNE – PNMPO (urbano)	10
–	–	FNE – MPE	10,4
–	–	FNE – P-Fies ²	0,1

Fonte: BNB (2019, 2024).
Elaboração dos autores.
Notas: ¹ Micro e pequena empresa.
² Programa de Financiamento Estudantil.

Os relatórios circunstanciados anuais do FNO (Basa, 2025), do FCO⁸ (BB, 2024b) e do Ministério do Trabalho e Emprego (Brasil, 2025) de 2024 mostram que houve um esforço liderado pelo MIDR⁹ no sentido de ampliar as contratações de microcrédito produtivo orientado, o que fica claro com a edição da Portaria MIDR nº 2.498 (Brasil, 2024b), de 12 de julho de 2024 (posteriormente alterada pela Portaria nº 2.865/2024), que estabeleceu, em consonância com a Lei nº 16.636/2018 (Brasil, 2018), diretrizes unificadas para o repasse e desembolso de recursos dos FCFs a instituições financeiras operadoras e entidades aptas ao PNMPO.

Nesse caso, o movimento realizado pelo MIDR se alinha principalmente ao objetivo 1 da PNDR, que trata da equidade no acesso a oportunidades em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos. A iniciativa também vai ao encontro da estratégia implementada no âmbito do FNE com os programas Crediamigo (microcrédito urbano) e Agroamigo (microcrédito rural), que, a partir de metodologia das microfinanças, se materializa com a orientação de agentes de crédito, que facilitam a tomada de recursos pelos agricultores familiares (no caso do Agroamigo) e atingem uma grande quantidade de beneficiários na região Nordeste, conforme mostram Silva, Ciriaco e Aquino (2025).

8. O relatório circunstanciado anual de 2024 do FNE não foi publicado até a conclusão do trabalho.
9. Conforme pode ser verificado em matérias publicadas no *site* do MIDR: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/midr-inicia-tratativas-para-projeto-piloto-que-ira-ampliar-acesso-a-microcredito-por-pequenos-agricultores-e-microempresarios>; e <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/midr-anuncia-r-1-bilhao-em-operacoes-de-microcredito-rural-para-regioes-norte-e-centro-oeste>.

4 NOVAS FUNÇÕES, NOVOS CAMINHOS?

Com base nos dados apresentados, discutir brevemente quais funções exercem atualmente os FCFs nos parece ser uma boa perspectiva de análise, visto que a implementação deste instrumento da PNDR apresenta padrões distintos entre as regiões que atende. Abaixo listamos não exaustivamente funções exercidas diante da organização dos três fundos, com base no que se observa nas programações dos FCFs.

- 1) Mudança estrutural – função que permite financiamento da diversificação e verticalização produtiva, caracterizada pelos programas de incentivo à indústria e agroindústria (ex.: FNE Industrial, FNE Agrin).
- 2) Atendimento a setores tradicionais – função que possibilita atendimento a setores tradicionais instalados e que possuem demanda por crédito relevante, como comércio, serviços, mineração e agropecuária (ex.: FCO Comércio e serviços, FCO Rural).
- 3) Desenvolvimento social – função que possibilita oferta de crédito em valor baixo (microcrédito) para tomadores com baixa capacidade de pagamento, proporcionando subsistência e estimulando o empreendedorismo, cooperativismo e associativismo, e possibilitando resiliência econômico-social (ex.: Pronaf e PNMPO).
- 4) Fomento à inovação – função que proporciona acesso a crédito a negócios intensivos em conhecimento, pesquisa e desenvolvimento (P&D) e ciência, tecnologia e inovação (CT&I) (ex.: FNE Inovação).
- 5) Provisão de infraestrutura – função que proporciona crédito a empresas que ofertam infraestrutura de energia, saneamento e transportes, entre outros tipos (ex.: FNO Amazônia infra, FNE Proinfra).
- 6) Transição ecológica – função que proporciona o financiamento da transição ecológica justa, com oferta de crédito a negócios considerados verdes ou com alto nível de contribuição para o desenvolvimento sustentável (ex.: FNE Verde, FNO ABC/BIO, na programação anterior, e linhas verdes do FNO, na programação atual).
- 7) Outras – conjunto de funções que possibilitam acesso a crédito a outras áreas e finalidades, como educação (ex.: P-Fies).

Podemos então perceber que os FCFs procuram cumprir, por meio da concessão do crédito, um grupo de finalidades, que podem ser alinhadas a diversas políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro. Cada uma dessas finalidade está associada a tipos específicos de tomadores de crédito, que podem variar substantivamente

em porte, por exemplo; ou seja, uma carteira de crédito de infraestrutura é muito distinta, com relação ao porte do tomador, da de microcrédito.

Ao priorizarem entre si espectros diferentes das possibilidades de públicos (clientes), os FCFs podem variar em sua forma de atuação no território brasileiro. É o que se percebe nitidamente com a diferença de número de operações do FNE em relação aos demais fundos, que se explica ao notar-se que grande parte das operações são de Pronaf e microcrédito produtivo, conferindo ao FNE uma forte atuação na função chamada aqui de resiliência econômico-social. Ainda no FNE, pela ótica dos valores contratados, interpretamos que as funções são mais distribuídas, com atendimento a setores tradicionais, resiliência econômico-social e transição ecológica representando a maior parte dos recursos.

No FNO, percebe-se uma atenção predominante aos setores tradicionais, infraestrutura e um esforço para aplicações que se enquadram na finalidade de transição ecológica. No FCO, a aplicação se concentra nos setores tradicionais, com ênfase nas aplicações rurais, enquanto as demais finalidades possuem menor participação. Mudança estrutural e inovação não possuem maior destaque na distribuição dos recursos pelo ponto de vista dos programas de financiamento dos FCFs.

Diante dessa discussão, podemos também perceber a necessidade da coordenação de políticas públicas diversas com os FCFs, na linha das definições conceituais exploradas por Souza (2018) e da abordagem referente às questões territoriais de Monteiro Neto (2024). Isso pode garantir a adoção de prioridades e conhecimento técnico de outras áreas do governo federal, o que faz muita diferença em políticas com definições e temas específicos, como a de inovação e meio ambiente e as que possuem uma grande abrangência e multiplicidade de instrumentos, como a social e industrial. Na mesma esteira de raciocínio, o planejamento integrado entre os FCFs pode contribuir para o atingimento de um equilíbrio maior entre as diversas finalidades exercidas pelos fundos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mostramos neste capítulo como se comportaram as aplicações dos FCFs entre os anos de 2019 e 2024. Foi possível perceber alguns padrões que se consolidaram no período. São eles: i) novo decreto da PNDR, com definições mais específicas sobre a governança da política; ii) aumento expressivo do número de operações do FNE; iii) diminuição do *ticket* médio das operações em dezessete das 22 UFs atendidas pelos fundos; iv) diminuição do *ticket* médio dos estados do Nordeste, que já eram os menores em 2019; v) maior número de contratações em capital de giro, porte mini/micro para o microcrédito produtivo orientado, principalmente no FNE; e vi) menor participação das aplicações em infraestrutura na programação no FNE e manutenção de valores significativos na do FNO.

Também foi possível perceber um padrão, que pode ser analisado mais profundamente, mas que aponta para um grupo de funções exercidas pelos FCFs, pela perspectiva das políticas públicas brasileiras. Notamos que, se mais bem compreendidas, planejadas e coordenadas, essas funções podem conferir aos FCFs uma atuação mais robusta, com potencial de elevação de desempenho, no que diz respeito a eficiência, eficácia e efetividade, principalmente.

Ademais, alguns questionamentos ficam para investigação futura, como o aprofundamento da discussão sobre os fatores que levaram à expansão da aplicação do microcrédito na região Nordeste em 2023 e 2024. A explicação principal que nos parece ser coerente é a de que o contexto de retomada de políticas públicas, especialmente as de cunho social, influenciou no direcionamento da aplicação dos FCFs, com a priorização de grupos de tomadores elegíveis ao crédito de menor montante por operação e de mais fácil acesso. Nesse âmbito, um foco de análise é a maior compreensão da experiência de aplicação do Crediamigo e Agroamigo (FNE) na perspectiva dos aprendizados que podem ser absorvidos no FCO e FNO, visando à melhor aplicação para esse público.

REFERÊNCIAS

BASA – BANCO DA AMAZÔNIA. **Plano de aplicação de recursos financeiros** – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). Belém: Banco da Amazônia, jan. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/fundo-constitucional-de-financiamento-do-norte-fno/plano_aplicacao_fno_2019.pdf. Acesso em: 29 jun. 2025.

BASA – BANCO DA AMAZÔNIA. **Programação financeira FNO 2024**. Belém: Banco da Amazônia, jan. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/fundos-constitucionais-de-financiamento-fno-fne-e-fco/fundo-constitucional-de-financiamento-do-norte-fno/PlanodeAplicacaodosRecursosFinanceirosFNO2024.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2025.

BASA – BANCO DA AMAZÔNIA. **Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)** – relatório de resultados e impactos: exercício 2024. Belém: Banco da Amazônia, 2025.

BB – BANCO DO BRASIL. **Programação FCO** – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste: 2019. Brasília: Banco do Brasil, jan. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/sudeco/pt-br/assuntos/fundo-constitucional-de-financiamento-do-centro-oeste/programacao-anual-de-financiamento/BBProgramaodoFCOpara20191EdioAtualizadaat04.10.2019.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2025.

BB – BANCO DO BRASIL. **Programação FCO** – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste: 2024. 14 ed. Brasília: Banco do Brasil, out. 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/sudeco/pt-br/assuntos/fundo-constitucional-de-financiamento-do-centro-oeste/programacao-anual-de-financiamento/copy2_of_Programacao_FCO_202414EdioJP_compre_JooPauloBatistaC.pdf. Acesso em: 29 jun. 2025.

BB – BANCO DO BRASIL. **Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)**: relatório 2024. Brasília: Banco do Brasil, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/sudeco/pt-br/assuntos/fundo-constitucional-de-financiamento-do-centro-oeste/relatorio-de-gestao-e-ou-contas-anuais/RelatriodeGestoApresentadopeloBancodoBrasilS.A..pdf>. Acesso em: 29 jun. 2025.

BNB – BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Programação regional FNE 2019**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, jul. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/fundo-constitucional-de-financiamento-do-nordeste-fne/programacao_fne_2019.pdf. Acesso em: 29 jun. 2025.

BNB – BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Programação regional FNE 2024**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, fev. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/fundos-constitucionais-de-financiamento-fno-fne-e-fco/fundo-constitucional-de-financiamento-do-nordeste-fne/Programacao_FNE_2024V2.pdf. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRANDÃO, C. A. Mudanças produtivas e econômicas e reconfiguração territorial no Brasil no início do século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 258-279, maio-ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 fev. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6047.htm.

BRASIL. Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018. Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO); e revoga dispositivos das leis nºs 11.110, de 25 de abril de 2005, e 10.735, de 11 de setembro de 2003. **Diário Oficial da União**. Brasília, 21 mar. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13636.htm.

BRASIL. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. MIDR inicia tratativas para projeto-piloto que irá ampliar acesso a microcrédito por pequenos agricultores e microempresários. **Gov.br**, 27 out. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/midr-inicia-tratativas-para-projeto-piloto-que-ira-ampliar-acesso-a-microcredito-por-pequenos-agricultores-e-microempresarios>.

BRASIL. Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 22 mar. 2024a.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Portaria nº 2.498, de 12 de julho de 2024**. Estabelece diretrizes e normas para o repasse e desembolso de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). Brasília: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, 12 jul. 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/fundos-constitucionais-de-financiamento-fno-fne-e-fco/Portaria2498_2024AlteradapelaPortaria2865_2024.pdf.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Qualificação e Fomento à Geração de Emprego e Renda. **Informações gerenciais do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo (PNMPO)**: relatório de efetividade de 2024. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/emprego-e-renda/pnmpo/relatorio_de_efetividade_pnmpo_2024_vf.pdf.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. MIDR anuncia R\$ 1 bilhão em operações de microcrédito rural para regiões Norte e Centro-Oeste. **Gov.br**, 8 jul. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/midr-anuncia-r-1-bilhao-em-operacoes-de-microcredito-rural-para-regioes-norte-e-centro-oeste>.

CRUZ, B. O. *et al.* **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: monitoramento e avaliação de impactos dos fundos constitucionais. Brasília: Ipea, 2025.

MONTEIRO NETO, A. **A urgência de coordenação de políticas produtivas no território**: mirando o enfrentamento da crise institucional e econômica recente, de 2015 a 2022. Brasília: Ipea, ago. 2024. (Texto para Discussão, n. 3036).

MONTEIRO NETO, A.; MACEDO, F. C.; SILVA, R. O. O BNB e o desenvolvimento do Nordeste brasileiro: reflexões sobre sua atuação recente, prospecções de atuações futuras. In: VALENTE JUNIOR, A. S.; ALVES, M. O.; SANTOS, C. R. C. (org.). **Banco do Nordeste do Brasil**: 70 anos de contribuição para o desenvolvimento regional. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2022. p. 239-283.

PIRES, M. J. S. *et al.* **Avaliação do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) do estado de Goiás**: ensaio metodológico. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2022. (Texto para Discussão, n. 2730).

SILVA, S. P.; CIRÍACO, J. S.; AQUINO, J. R. **Análise do programa Agroamigo de crédito para a agricultura familiar**: evolução, aderência e incidência sobre agregados econômicos municipais na região Nordeste. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2025. (Texto para Discussão, n. 3131).

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

VALENTE JUNIOR, A. S.; ALVES, M. O.; SANTOS, C. R. C. (org.). **Banco do Nordeste do Brasil**: 70 anos de contribuição para o desenvolvimento regional. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2022.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 27 set. 1989.

DA FRAGMENTAÇÃO A UM DESENHO DE ESTRATÉGIA: INOVAÇÃO E POLÍTICA REGIONAL

Bruno de Oliveira Cruz¹

1 INTRODUÇÃO

Um dos principais desafios do país tem sido o de recuperar uma estratégia sustentável de crescimento econômico com redução de desigualdades, inclusive regionais. Apesar de sua escala continental, de sua diversidade econômica e de contar com importantes ativos em ciência, tecnologia e recursos naturais, o Brasil enfrenta um longo período de baixo crescimento, em especial da produtividade da economia, acompanhado por uma trajetória de desindustrialização precoce, queda nos investimentos produtivos e agravamento das desigualdades regionais. Ao mesmo tempo, o mundo experimenta uma nova onda de transformações tecnológicas, marcadas por digitalização, automação e transição energética, exigindo novas respostas das políticas públicas, sobretudo em países que buscam retomar o crescimento com inclusão e sustentabilidade.

Nos últimos anos, o debate sobre crescimento econômico tem sido revitalizado por contribuições que destacam o papel do progresso técnico incorporado ao capital como motor central da produtividade. No final da década de 1990, uma gama de estudos tentou reviver o debate sobre o progresso técnico incorporado e seu papel no crescimento econômico (Boucekkine e Cruz, 2017). Greenwood, Hercowitz e Krusell (1997) foi um destes trabalhos. Com ele, os autores suscitaram um intenso debate, ao estimarem que cerca de dois terços do crescimento dos Estados Unidos no pós-guerra pode ser explicado por essa forma de progresso técnico, ou seja, por inovações que se materializam em máquinas e equipamentos mais modernos, adquiridos por meio de investimento. Aplicando-se essa mesma lógica ao Brasil, a partir dos anos setenta do século passado, dada a disponibilidade de dados sobre preços de máquinas e equipamentos, estima-se que o progresso técnico incorporado seja responsável por até metade do crescimento de longo prazo do país (Cruz, 2023, 2025). Nesse contexto, investir não é apenas ampliar

1. Servidor da carreira de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea) e coordenador de desenvolvimento regional na Dirur/Ipea. E-mail: bruno.cruz@ipea.gov.br.

a capacidade produtiva: é também acessar a fronteira tecnológica e aprender com ela (Greenwood e Jovanovic, 2001).

No entanto, a trajetória brasileira recente revela uma combinação preocupante de baixo investimento e fraca difusão tecnológica. A digitalização das empresas avança lentamente, e a maior parte das firmas opera distante da vanguarda tecnológica. Estudos recentes mostram que entre dois terços e três quartos das empresas no Brasil atuam com níveis baixos de tecnologia (Ferraz *et al.*, 2020). Além dos limites financeiros, as barreiras à adoção de novas tecnologias incluem custos elevados de adaptação de linhas de produção, paralisações operacionais e necessidade de qualificação de mão de obra. Essas dificuldades tornam o acesso à inovação uma experiência desigual e espacialmente concentrada, com consequências importantes para o desenvolvimento regional.

Ao mesmo tempo, a desindustrialização brasileira – com perda da participação da indústria no produto interno bruto (PIB) e fragmentação de cadeias produtivas – não significa um desaparecimento uniforme da atividade industrial. Há indícios de uma reconfiguração territorial, com deslocamento parcial da indústria da região metropolitana de São Paulo para outras regiões, como o Centro-Oeste, o interior paulista, o Sul e algumas capitais do Nordeste. Todavia, esse movimento ocorre de maneira desarticulada e sem o apoio de políticas industriais e tecnológicas que estimulem a inovação nos novos polos (Monteiro Neto, Oliveira e Severian, 2021; Cruz e Santos, 2011). Ademais, ao se qualificar a capacidade inovadora destas indústrias, nota-se um padrão ainda bastante concentrado regionalmente. Por exemplo, tomando-se uma *proxy* pelo perfil das ocupações na indústria, a distribuição do pessoal ocupado técnico-científico (Potec) ainda é fortemente concentrada no Sudeste, dificultando a formação de sistemas regionais de inovação (SRIs) em outras regiões.

Esse cenário aponta para a urgência de uma estratégia coordenada de desenvolvimento, que articule os instrumentos de política regional com os esforços de promoção de ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Apesar de ações importantes dos ministérios de Ciência e Tecnologia, da Gestão e Inovação, e do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, e de iniciativas em nível subnacional – a exemplo de atividades das fundações de amparo à pesquisa (FAPs), encomendas tecnológicas, parques tecnológicos e compras públicas –, elas muitas vezes acontecem de maneira fragmentada, sem conexão com os instrumentos de política regional, como os fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, cujas inversões ultrapassaram R\$ 65 bilhões em 2023. Estes instrumentos regionais poderiam atuar de modo complementar,² e a articulação entre

2. Pode-se pensar em uma atuação conjunta, por exemplo, de fundos de C&T já consagrados e com governança menos complexa como a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

essas políticas poderia impulsionar SRIs, reduzir o fosso entre empresas líderes e retardatárias e gerar transbordamentos positivos de tecnologia, aprendizado e produtividade nos territórios.

Ao explorar esse potencial, este capítulo propõe uma leitura integrada dos determinantes do crescimento econômico, da dinâmica tecnológica e das desigualdades regionais, com foco nas possibilidades de reorientação da política pública brasileira. A hipótese central é que uma agenda articulada de investimento produtivo, inovação e política regional pode não apenas viabilizar a retomada do crescimento, como também promover uma transformação estrutural dos territórios, ampliando a coesão social e produtiva.

O capítulo, além desta introdução, traz mais quatro seções. A próxima apresenta uma discussão geral sobre crescimento econômico, progresso técnico e o papel do investimento; a seção 3 explora a interação entre a política de CT&I e a política regional, com foco na necessidade de coordenação institucional; a quarta seção discute a distribuição espacial das atividades produtivas e tecnológicas, destacando as assimetrias regionais e o perfil da indústria; por fim, a seção 5 se compõe de conclusões e recomendações de política pública.

2 CRESCIMENTO ECONÔMICO, PROGRESSO TÉCNICO E O PAPEL DO INVESTIMENTO

Desde os trabalhos pioneiros de Solow (1956), o debate sobre os determinantes do crescimento econômico tem evoluído de modelos baseados na acumulação de capital físico e trabalho para abordagens mais sofisticadas, que incluem o progresso técnico, a inovação e as instituições como elementos centrais da expansão de longo prazo. Porém, no contexto do debate da chamada controvérsia do capital, surge a ideia de que as unidades de capital não são mais homogêneas, e que as máquinas mais modernas são melhores que as antigas, incorporando avanços tecnológicos em novas versões (safras ou *vintages*) de capital. Em um artigo do próprio Solow (1960), as unidades de capital não são vistas como homogêneas, tendo o autor incluído a proposta de safras (*vintages*) de capital.³ Em seu discurso de agradecimento por ter recebido o prêmio Nobel, Solow (1987) defende o resgate dessa discussão para o debate econômico. Essa visão de progresso tecnológico considerava que a inovação e a adoção de novas tecnologias estariam diretamente associadas ao investimento. Críticas na década de 1960 indicavam que a distribuição de idade das máquinas tenderia para uma distribuição estável, e seu impacto no crescimento de longo prazo seria irrelevante (Denison, 1964). Contudo, a partir da década de 1990,

3. O conceito de *vintages* ou safras de capital vem da noção de que o estoque de capital não é homogêneo. A cada período novas e melhores máquinas surgem, daí a analogia com safras de capital ou *vintages*. Greenwood e Jovanovic (2001) argumentam inclusive que as máquinas e equipamentos, nessa visão, ficam depreciadas não apenas porque se desgastam fisicamente, mas porque as máquinas novas são melhores que as antigas.

há um renascimento destes modelos e da possibilidade de o progresso técnico incorporado ter efeito sobre o crescimento da economia (Greenwood e Jovanovic, 2001; Boucekkine e Cruz, 2017).

2.1 O progresso técnico incorporado ao capital

A ideia de que o progresso técnico se manifesta nas novas *vintages* de capital – ou seja, nas máquinas e equipamentos mais modernos – representa uma ruptura importante em relação ao modelo neoclássico tradicional. Modelos como os de Greenwood, Hercowitz e Krusell (1997) argumentam que o capital novo não é apenas mais eficiente por ser novo, mas sim por incorporar tecnologias superiores. Nessa abordagem, o investimento assume um papel duplo: amplia a capacidade produtiva e eleva o nível tecnológico da economia.

Empiricamente, os autores estimaram que quase dois terços do crescimento do PIB dos Estados Unidos no pós-guerra podem ser atribuídos ao progresso técnico incorporado, conforme referido anteriormente. No Brasil, considerando-se a queda sistemática nos preços relativos de máquinas e equipamentos, no início dos anos 1970, quando há maior disponibilidade de dados de preços de capital, e assumindo-se uma taxa média de crescimento da produtividade total dos fatores (PTF) de 1,5% ao ano, estima-se que esse tipo de progresso técnico represente até 50% do crescimento de longo prazo (Boucekkine e Cruz, 2017; Cruz, 2025).

O custo relativo dos bens de capital reforça essa perspectiva. Tecnologias como painéis solares, processadores ou sistemas automatizados apresentam reduções relativas de preços significativas nas últimas décadas – o que pode ser explicado por meio de modelo de *vintage* –, tornando o investimento um canal privilegiado de acesso ao progresso técnico. Como destacado por Miller (2023), o custo de 1 *bit* de processamento é hoje cerca de 1 bilhão de vezes menor do que em 1970, refletindo o impacto direto da inovação incorporada em novas máquinas sobre a produtividade do capital.

2.2 Difusão tecnológica, heterogeneidade empresarial e desafios à produtividade

Se o progresso técnico incorporado via investimento é uma das chaves do crescimento, sua difusão na economia é igualmente relevante. Estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (Andrews, Criscuolo e Gal, 2015, 2016) apontam que as empresas situadas na fronteira tecnológica continuam a elevar sua produtividade, mas o fosso entre estas e a maioria das firmas “retardatárias” tem se ampliado. A principal explicação para esse fenômeno está nos custos de adoção de novas tecnologias, que envolvem não apenas o investimento em equipamentos, mas também em redesenho de processos, paradas produtivas, treinamento e, muitas vezes, mudanças organizacionais profundas.

No Brasil, a situação é ainda mais desafiadora, devido à grande heterogeneidade do país. Segundo Ferraz *et al.* (2020), entre dois terços e três quartos das firmas brasileiras possuem níveis baixos de adoção tecnológica. A digitalização da economia avança vagarosamente, e poucas empresas possuem projetos estruturados para transformar seus processos produtivos. Essa lentidão na difusão tecnológica reduz as possibilidades do país de ampliar a produtividade de forma sustentada e limita a convergência de capacidade tecnológica e produtiva entre as firmas. A nova política industrial tem identificado esses gargalos e tem como objetivo explícito ampliar a digitalização de empresas e a adoção de novas tecnologias, como a inteligência artificial (IA). No entanto, a visão territorial dessas políticas industriais ainda se constitui em um grande desafio.

Além disso, a adoção tecnológica envolve perdas de curto prazo, como mostrado por Jovanovic (1997), que estima que os Estados Unidos podem perder até 10% do PIB durante processos de incorporação de novas tecnologias, devido a paralisações temporárias e curvas de aprendizado. Buscando incluir todas essas características, Cruz (2023) utiliza um modelo de crescimento AK para replicar esses efeitos; explicitamente, o modelo tem progresso técnico incorporado em novas máquinas, custos de adoção de novas tecnologias e um processo de difusão e aprendizado. O interessante é a possibilidade de pensar em diferentes inversões e políticas públicas, como ampliação da difusão e aprendizado com novas tecnologias, redução de custos ou fornecimento de subsídios para a adoção de novas tecnologias, ou mesmo investimento em pesquisa básica e mudança tecnológica. Há atualmente esforços no Ipea para a regionalização deste modelo, a fim de se identificar o impacto da melhoria da difusão tecnológica e da redução de custos de adoção de novas tecnologias sobre o crescimento econômico e a desigualdade regional.

2.3 Baixo investimento e a armadilha do crescimento lento

A combinação de baixo investimento e fraca difusão tecnológica configura uma verdadeira armadilha de crescimento para o Brasil. O investimento bruto em capital fixo no país tem oscilado entre 15% e 17% do PIB nas últimas duas décadas⁴ – um patamar modesto, quando comparado ao de países emergentes que conseguiram sustentar altas taxas de crescimento, como a China, que tem investimentos superiores a 40% do PIB, ou o Vietnã, com cerca de 30%.

Essa limitação estrutural não é exclusiva do Brasil. Há um debate crescente na literatura econômica sobre a estagnação relativa dos países da América Latina e da África, em contraste com o desempenho dinâmico de economias do Sudeste Asiático. Enquanto países asiáticos conseguiram sustentar ciclos de crescimento

4. Há que se considerar que, durante os anos do milagre econômico na década de 1970, a taxa de investimento ficou próxima de 25% do PIB, o que também ocorreu em alguns anos da década de 1980. Para mais detalhes, ver: <https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=12&op=0&vcodigo=SCN36&t=taxa-investimento>.

com industrialização, ganhos de produtividade e inserção competitiva nas cadeias globais de valor, muitas economias latino-americanas e africanas têm enfrentado dificuldades para escapar da “armadilha da renda média” (Gill e Kharas, 2015).

Parte desse debate gira em torno da ideia de que, em estágios iniciais de desenvolvimento, é possível crescer significativamente por meio da acumulação de capital e incorporação de mão de obra – expandindo infraestrutura e capital físico, e absorvendo mão de obra subutilizada –, sem ganhos expressivos da produtividade total dos fatores. No entanto, à medida que o país atinge níveis mais elevados de renda *per capita*, essa estratégia tende a se esgotar. Nesse ponto, a elevação sustentada da produtividade torna-se essencial para manter o crescimento, exigindo políticas mais sofisticadas de inovação, qualificação da força de trabalho, melhoria institucional e diversificação produtiva.

No caso brasileiro, esse esgotamento se manifesta de forma clara. A produtividade tem crescido lentamente e de maneira desigual, o investimento privado permanece baixo diante de incertezas macroeconômicas e a indústria – tradicional motor de aprendizado tecnológico – tem perdido densidade, encadeamentos e papel estratégico na estrutura econômica (De Negri e Cavalcante, 2014).

Esse quadro é agravado por um processo de desindustrialização, que desloca para a periferia da economia os setores mais propensos à inovação, à aprendizagem tecnológica e ao fortalecimento da complexidade produtiva. Como argumentam Rodrik e Stiglitz (2025), o crescimento sustentado em países em desenvolvimento exige a construção de capacidades institucionais que promovam o aprendizado coletivo, a coordenação entre agentes e a formulação de estratégias de longo prazo, especialmente em setores com alto potencial de transbordamento tecnológico e produtivo.

Portanto, retomar o crescimento no Brasil exige mais do que estabilizar variáveis macroeconômicas ou expandir o consumo de curto prazo: é necessário reposicionar o investimento como vetor estratégico, articulado a políticas industriais, tecnológicas e regionais capazes de criar trajetórias de crescimento baseadas em produtividade, inovação e coesão territorial

3 POLÍTICA REGIONAL E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO: O DESAFIO DA COORDENAÇÃO

A despeito disso, o Brasil dispõe de um conjunto expressivo de instrumentos e instituições voltados à promoção do desenvolvimento tecnológico, científico e regional. Ainda que se possa discutir se o montante é suficiente para o desafio do impulso necessário para o país se aproximar da fronteira tecnológica, esses mecanismos atuam frequentemente de forma desconectada, o que compromete sua eficácia e reduz o potencial de transformação estrutural e territorial da economia (Cavalcante, 2011).

Esta seção discute o papel das políticas regional e de CT&I, ressaltando a importância da coordenação entre elas como caminho para viabilizar um novo ciclo de crescimento com coesão territorial. Há um longo debate sobre o papel da CT&I no desenvolvimento regional. Em termos teóricos, dos neoshumpeterianos aos adeptos da nova geografia econômica, confere-se destaque à importância dessa atividade. A existência de transbordamentos de conhecimento – isto é, o fato de a proximidade facilitar a troca de conhecimentos – concentra espacialmente atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Diversos fatores, como um mercado de trabalho mais restrito, a importância do conhecimento tácito e a proximidade com mercados consumidores e fornecedores de insumos, favorecem a aglutinação de atividades científicas e/ou tecnológicas.

Desse modo, retomar o crescimento passa necessariamente por revigorar a capacidade de investir em capital produtivo e tecnológico, especialmente em setores industriais e serviços avançados. Mas, além disso, é fundamental garantir que esse investimento se traduza em difusão tecnológica efetiva e em aprendizado institucional e territorial, para que seus efeitos se irradiem por toda a economia. Há esforços no governo federal para territorialização das ações de política industrial,⁵ além de uma portaria explícita para a discussão da regionalização do programa Nova Indústria Brasil (NIB). Deve-se destacar também que, entre os eixos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), no eixo II menciona-se explicitamente a “difusão do conhecimento, da tecnologia e da inovação”⁶ (Brasil, 2024a).

Atualmente, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) consubstanciam o principal instrumento da política regional no Brasil, com um volume expressivo de recursos. Apesar de sua importância, eles ainda operam de forma pouco articulada com as políticas de CT&I e com alguns instrumentos dessas políticas, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e a Finep. Há uma ampla variedade de ações voltadas à promoção da inovação – como encomendas tecnológicas, compras públicas, compartilhamento de riscos, formação de pessoal qualificado e apoio à pesquisa –, mas essas iniciativas permanecem desconectadas dos recursos e elementos estruturantes da política regional (Cruz, Gonçalves e Severian, 2025).

Tal fragmentação reduz o potencial transformador de ambas as agendas e evidencia a necessidade de uma estratégia mais integrada. A coordenação entre política regional e política de inovação deve ser ampliada, com base em diretrizes

5. Consultar Ribeiro e Cruz ([s. d.]), que analisam o papel da regionalização da agroindústria.

6. Por exemplo, na programação dos fundos constitucionais em 2024, havia pouca ou quase nenhuma meta quantitativa para esse eixo. O FCO menciona 1,5% em CT&I; os demais têm menções na programação, mas nenhuma meta explícita (Brasil, 2024b).

claras e mecanismos de articulação institucional.⁷ Uma referência útil nesse sentido está nas propostas recentes de Rodrik e Stiglitz (2026), assim como na entrevista de Dani Rodrik (2024) publicada no *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* do Ipea, que destacam três pilares essenciais para uma nova estratégia de desenvolvimento: i) criação de fóruns de coordenação e compartilhamento de experiências, para garantir alinhamento e aprendizado mútuo entre instituições; ii) estímulo ao aprendizado institucional contínuo, com foco na construção de capacidades: *aprender a aprender*; e iii) estabelecimento de condicionalidades, mecanismos de monitoramento e avaliação que assegurem eficiência e adaptação das políticas públicas às realidades regionais.

O quadro 1 apresenta uma série de ações para integração de políticas de P&D e inovação, possibilidades de ações já disponíveis pelo governo federal e algumas iniciativas em entes subnacionais.⁸

QUADRO 1
Caracterização de algumas estratégias e instrumentos de pesquisa, desenvolvimento e inovação

Tipos de ação	Instrumentos
Política pelo lado da oferta	Bolsas de pesquisa, recursos diretos para instituições de pesquisa, entre outros
Política pelo lado da demanda	Encomendas tecnológicas, compras públicas (por exemplo, no complexo de saúde) Regulamentação e padrões (regulação ambiental, por exemplo)
Colaboração entre universidades, empresas e sociedade civil	Tecnópoles, parques tecnológicos, Embrapii
Compartilhamento de riscos	Embrapii, compras públicas

Fonte: Elaboração do autor.
Obs.: Embrapii – Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial.

É possível portanto pensar uma combinação das operações dos fundos constitucionais com essas ações. Os fundos poderiam servir de complementação para as políticas nacionais, seguindo a estratégia de ampliar a difusão e adoção de novas tecnologias, assim como repartir riscos na inovação, principalmente estabelecendo-se contrapartidas explícitas para acesso das empresas a esses instrumentos. Seriam exemplos dessa concertação a necessidade de integração com centros locais de pesquisa de universidades e institutos federais, o compartilhamento de instalações para pesquisa e testes, entre outros.

7. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) são ações e políticas nacionais nas quais os fundos constitucionais atuaram com resultados positivos na descentralização e flexibilização de regras de atuação.

8. Fratesi (2023) analisa diversos aspectos e dimensões da política regional. Discute-os de forma ampla, trazendo exemplos da Comissão Europeia e de instrumentos da União Europeia na relação entre CT&I e sua dimensão regional.

3.1 Políticas de CT&I: avanços, fragmentação e obstáculos

Nas últimas décadas, o Brasil construiu uma infraestrutura institucional relativamente robusta para o fomento à CT&I. Essa infraestrutura inclui as FAPs nos estados, agências federais como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Finep, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), além de iniciativas como os editais de encomendas tecnológicas, os parques tecnológicos, os polos da Embrapii, os institutos de inovação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), entre outros.

Contudo, apesar da variedade de instrumentos, essas políticas têm enfrentado dois desafios centrais: i) a pulverização e a instabilidade dos recursos, frequentemente sujeitos a contingenciamentos e cortes orçamentários; e ii) a baixa articulação com outras agendas estruturantes, como a política industrial, a política de desenvolvimento regional e a política educacional.

Consequentemente, muitas dessas iniciativas permanecem limitadas a determinados nichos geográficos ou institucionais, com baixa capilaridade territorial e pouco efeito sistêmico. Além disso, a ausência de metas comuns, avaliações de impacto e dispositivos de coordenação multiescalar impedem a criação de SRIs robustos, que seriam capazes de mobilizar diferentes atores (universidades, empresas, governos locais, sociedade civil) em torno de objetivos estratégicos compartilhados.

3.2 A política regional e os fundos constitucionais: um instrumento subutilizado

Paralelamente à política de CT&I, o Brasil conta com uma política regional explícita, centrada principalmente no FNO, FNE e FCO. Esses fundos movimentaram, em conjunto, mais de R\$ 65 bilhões em 2023, e representam uma das principais fontes de financiamento de longo prazo para investimentos produtivos em regiões historicamente desfavorecidas.

No entanto, apesar do volume expressivo de recursos, eles operam predominantemente de forma reativa e descentralizada, baseados na demanda dos proponentes, sem diretrizes estratégicas articuladas com a política industrial, a agenda de inovação ou a reconfiguração territorial da economia. Suas aplicações têm sido majoritariamente destinadas ao setor agrícola, com baixa incidência em atividades inovadoras, de base tecnológica ou com alto valor agregado (Cruz, Gonçalves e Severian, 2025).⁹

9. Os fundos constitucionais de financiamento (FCFs) possuem um certo grau de institucionalidade, na medida em que seguem normativos como o Manual do Crédito Rural (MCR) e operam com programas que possuem regras explícitas, como o Pronaf. A formação das taxas de juros, por sua vez, está condicionada às diretrizes do Conselho Monetário Nacional (CMN), e boa parte das operações de crédito rural realizadas com recursos dos FCFs está vinculada às normas do MCR. Ou seja, há um conjunto de normativos que orienta e regula a atuação dos fundos.

Falta aderência dos FCFs aos instrumentos de CT&I. A despeito de seu potencial, os fundos têm sido subutilizados no financiamento de atividades inovadoras e da indústria de base tecnológica – setor considerado um dos principais motores do crescimento econômico, conforme argumentado neste texto.

A principal limitação reside na ausência de um desenho institucional que integre adequadamente os FCFs aos demais instrumentos de fomento à CT&I. Há espaço para complementaridade entre esses elementos – inclusive via financiamento misto –, que poderiam maximizar os efeitos do crédito nas transformações produtivas e tecnológicas das regiões atendidas.

Esse descompasso entre os objetivos de desenvolvimento regional e os setores estratégicos para o futuro da economia brasileira evidencia a necessidade de uma nova estratégia, mais ampla, capaz de alinhar seu aparato financeiro com as prioridades de inovação, diversificação produtiva e coesão territorial.

3.3 Potenciais sinergias: coordenação, aprendizado e inovação territorial

Uma articulação mais estreita entre as FAPs e os fundos constitucionais, assim como com outras políticas nacionais e locais, poderia gerar sinergias virtuosas, de que seriam exemplos: i) *editais regionais integrados*, que combinassem apoio à pesquisa aplicada com financiamento à adoção tecnológica por empresas locais; ii) *contrapartidas tecnológicas* em projetos financiados pelos fundos constitucionais, estimulando o investimento em P&D ou a formação de parcerias com universidades e centros de pesquisa;¹⁰ iii) *mapeamento estratégico de capacidades regionais*, para identificação de vocações tecnológicas e setores com potencial de clusterização e inovação; e iv) *criação de fóruns permanentes de coordenação* entre órgãos de fomento estaduais, agências federais e bancos regionais, com metas comuns, indicadores e sistemas de avaliação integrados.

Essa lógica se alinha com as recomendações de Rodrik e Stiglitz (2026), que defendem que países em desenvolvimento devem construir estratégias de crescimento baseadas em aprendizado institucional, coordenação público-privada e experimentação pragmática. A articulação entre políticas territoriais e tecnológicas pode, portanto, ampliar o espaço para políticas industriais modernas e adaptadas às condições específicas de cada região.

Um exemplo recente de tentativa de integração entre política industrial, inovação e regionalização é o caso do Complexo Econômico-Industrial da Saúde, incluído como uma das missões da nova política industrial brasileira. A definição de metas específicas, associadas a encomendas tecnológicas, compras públicas e

10. Portugal e Vasconcelos (2025) consolidam resultados de pesquisa em andamento no Ipea, que têm discutido a governança e normativos dos fundos. Os incentivos fiscais, por exemplo, não têm hoje exigências de contrapartida, algo que não acontecia nos antigos mecanismos de incentivos fiscais, como o Sistema 34/18.

financiamento regional – via Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco da Amazônia (Basa) –, demonstra que é possível alinhar instrumentos e objetivos em escala nacional e regional.

4 INDÚSTRIA, INOVAÇÃO E TERRITÓRIO: A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA ATIVIDADE PRODUTIVA E TECNOLÓGICA NO BRASIL

A dinâmica da distribuição territorial da atividade produtiva, em especial da indústria, e da capacidade tecnológica no Brasil é fundamental para o desenho de políticas públicas voltadas ao crescimento com algum equilíbrio territorial. A análise recente da economia brasileira mostra que, apesar da desconcentração industrial em curso nas últimas décadas, ainda persiste uma forte concentração da inovação e da qualificação técnico-científica no Sudeste, especialmente no estado de São Paulo. Este quadro limita o potencial de geração de SRIs em outras partes do país e reforça assimetrias históricas.

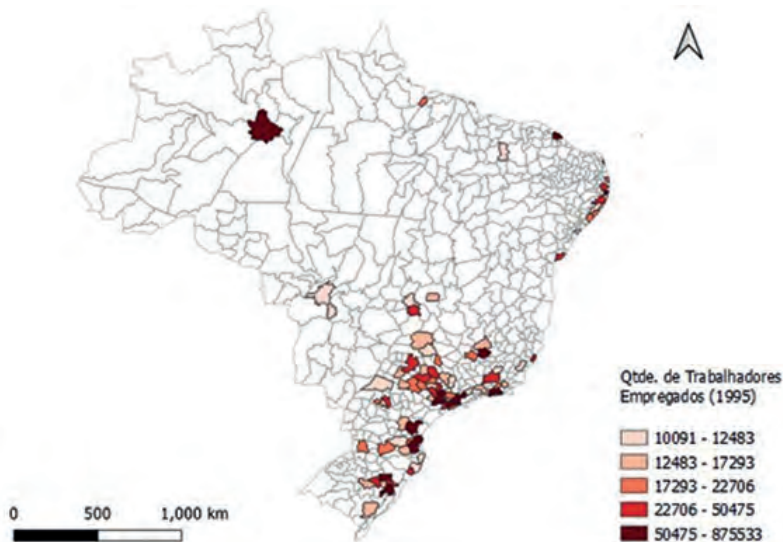
4.1 Desindustrialização e reconfiguração territorial da indústria

Desde os anos 1980, o Brasil vivencia um processo de desindustrialização, caracterizado pela perda de participação da indústria de transformação no PIB, desaceleração da produtividade e redução do conteúdo tecnológico da produção nacional. Esse processo tem consequências relevantes sobre o emprego qualificado, a capacidade de inovação e a resiliência da estrutura produtiva do país.

Contudo, a desindustrialização brasileira não tem significado um desaparecimento uniforme da indústria. Diversos estudos apontam para um processo de reconfiguração espacial, com a desconcentração da atividade fabril para além do eixo tradicional São Paulo-Rio de Janeiro. Verifica-se a emergência de polos industriais em regiões como o interior de São Paulo, o Sul do país, parte do Centro-Oeste (notadamente Goiás e Mato Grosso) e algumas capitais do Nordeste (como Fortaleza, Recife e Salvador).

Os mapas 1, 2 e 3 mostram a distribuição do emprego formal na indústria de transformação pelas microrregiões no Brasil. Foram destacadas as chamadas aglomerações industriais relevantes (AIRs), aquelas microrregiões com mais de 10 mil empregos industriais. As classes foram mantidas por uma separação de quartil e os valores mínimos são os de definição da AIR. É interessante notar que há um claro movimento de realocização e expansão da indústria em direção ao Centro-Oeste, e para regiões metropolitanas no Nordeste, em especial Fortaleza e Recife.

MAPA 1

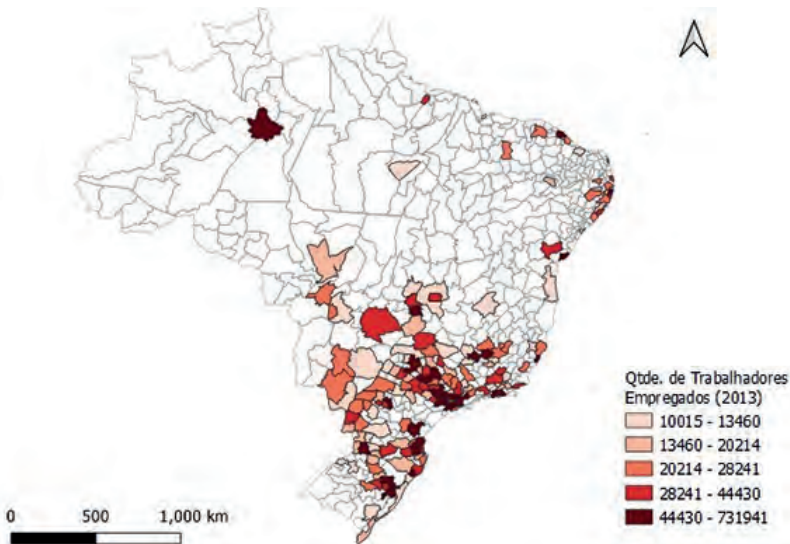
Distribuição dos empregos na indústria de transformação por microrregião do Brasil (1995)

Fonte: Dados brutos – Rais/MTE. Disponível em: <https://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>.

Elaboração do autor.

Obs.: Foram utilizados microdados disponibilizados ao Ipea.

MAPA 2

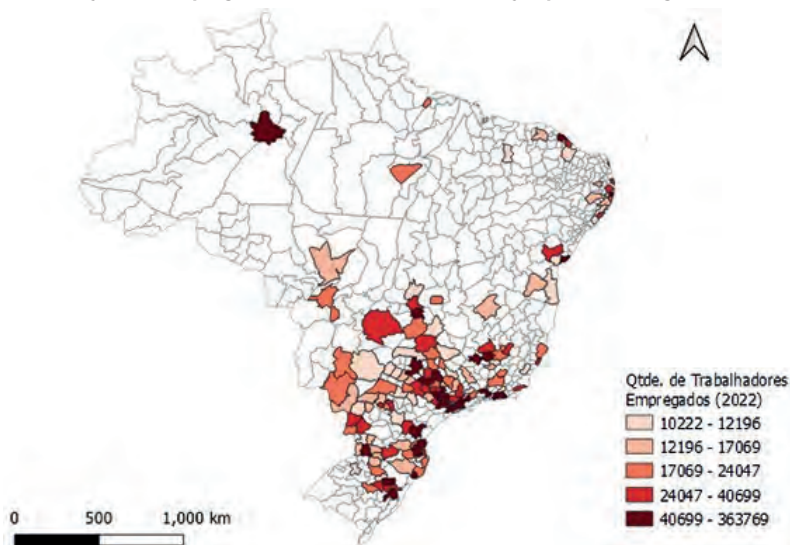
Distribuição dos empregos na indústria de transformação por microrregião do Brasil (2013)

Fonte: Dados brutos – Rais/MTE. Disponível em: <https://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>.

Elaboração do autor.

Obs.: Foram utilizados microdados disponibilizados ao Ipea.

MAPA 3

Distribuição dos empregos na indústria de transformação por microrregião do Brasil (2022)

Fonte: Dados brutos – Rais/MTE. Disponível em: <https://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>.

Elaboração do autor.

Obs.: Foram utilizados microdados disponibilizados ao Ipea.

Essa desconcentração, contudo, tem ocorrido sem a sustentação de políticas industriais e tecnológicas territoriais. A falta de coordenação entre a movimentação espontânea da indústria e o suporte institucional necessário para a inovação limita a consolidação desses novos polos em bases sustentáveis, com maior densidade de encadeamentos produtivos e maior capacidade de aprendizado tecnológico.

4.2 A geografia da inovação: distribuição do Potec

Indo um pouco além da distribuição geográfica da indústria de transformação, é preciso entender o tipo de indústria e o perfil das firmas que se deslocam para fora do eixo do centro-sul. De modo a compreender melhor e qualificar essa indústria que se desconcentra, é relevante entender o potencial inovador dessas firmas. Para que a inovação ocorra, não basta a presença física da indústria. É necessário também um ambiente institucional e humano propício à pesquisa, à promoção de soluções tecnológicas e à difusão de boas práticas. Um indicador relevante dessa competência é a distribuição regional do Potec – isto é, trabalhadores com ocupações em atividades de pesquisa, desenvolvimento, engenharia, biotecnologia, física, química, entre outras. Essa proposta simples para analisar o perfil das firmas no território apresenta alta correlação com os investimentos em P&D realizados pelas

empresas (Araújo, Cavalcante e Alves, 2009).¹¹ A sugestão é selecionar alguns tipos de ocupações fortemente relacionadas com P&D. No quadro 2, estão descritas as ocupações utilizadas neste capítulo, para melhor se qualificar a composição da indústria no território.¹²

QUADRO 2

Grupos ocupacionais do Potec

Grupo ocupacional	Códigos de Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)
Pesquisadores	203 – Pesquisadores
Engenheiros	202 – Engenheiros mecatrônicos 214 – Engenheiros civis, elétricos, químicos etc. 222 – Engenheiros agrônomos, pesca
Diretores e gerentes de P&D	1237 – Diretores de P&D 1246 – Gerentes de P&D
Profissionais científicos	201 – Biotecnologistas, geneticistas 211 – Matemáticos, estatísticos e afins 212 – Físicos, químicos e afins 221 – Biólogos

Fonte: Araújo, Cavalcante e Alves (2009).

Um estudo detalhado da distribuição dessas ocupações está em curso no Ipea, com esse enfoque regional.¹³ A análise preliminar dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) para o ano de 2021 mostra que o Sudeste concentra aproximadamente dois terços das ocupações em Potec do Brasil, estando 43% destas concentradas no estado de São Paulo, seguido por Minas Gerais (10,1%) e Rio de Janeiro (10%). Em contraste, todo o Nordeste concentra apenas 9,4% dessas ocupações, e a distribuição setorial se distingue das regiões mais desenvolvidas, havendo forte peso do Potec no setor público (especialmente educação e administração pública). A região Norte detém apenas 3,4% do total nacional, com concentração também no setor público e poucas conexões com o tecido produtivo local. A região Sul tem 15% do total do Potec, concentrados no setor de informação e comunicação e na indústria de transformação.

A análise por setor revela que, nas regiões mais dinâmicas (Sudeste e Sul), o Potec está fortemente ligado às atividades com maior potencial de inovação. Por sua vez, nas regiões Norte e Nordeste, a maior parte das ocupações técnico-científicas se dá no setor público ou em atividades administrativas, com baixa inserção na indústria local.

11. A indústria de transformação tende a ser espacialmente concentrada e nela a inovação apresenta, em geral, uma concentração espacial ainda maior, devido ao transbordamento de conhecimento em âmbito local.

12. Outro fator relevante, no quadro regional brasileiro, é a expansão dos institutos federais e das universidades em direção a cidades-polo, assim como a interiorização do ensino superior e técnico no país. Essa interiorização tem sido objeto de intenso debate na academia quanto ao impacto na geração de empregos qualificados no entorno dessas instituições. A esse respeito, ver, por exemplo, Macedo, Monteiro Neto e Vieira (2022).

13. Cavalcante (2011) faz uma análise da distribuição regional do perfil ocupacional nas regiões brasileiras.

Esse panorama evidencia a assimetria estrutural da capacidade inovadora no território brasileiro, o que torna mais difícil a constituição de ecossistemas regionais de inovação fora do eixo Sul-Sudeste. Além disso, reforça a importância de políticas públicas que estimulem a formação, retenção e atração de mão de obra qualificada nas regiões menos dinâmicas, integradas a projetos de desenvolvimento produtivo e tecnológico.

4.3 A importância das cadeias produtivas locais e dos elos perdidos

Outro aspecto essencial para o desenvolvimento regional com base na indústria e na inovação é a presença de cadeias produtivas completas e articuladas. A desindustrialização brasileira não apenas reduziu o peso da indústria no PIB, mas também promoveu a ruptura de importantes elos produtivos, com a perda de competências locais em etapas estratégicas, como engenharia de produto, P&D, ferramentaria e controle de qualidade.

Nas regiões onde a indústria permanece ou se expande, é fundamental assegurar que essa presença não se restrinja a etapas de montagem ou manufatura simples. Uma estratégia possível é considerar, por exemplo, áreas de expansão do agronegócio do Cerrado e na Amazônia Ocidental, buscar a complementação produtiva por meio de agregação de valor, além de fazer constar, como um dos objetivos da PNDR, que a agroindústria está no cerne da nova política industrial brasileira. A política pública pode – e deve – induzir a incorporação de funções mais complexas e inovadoras, como *design*, desenvolvimento de produtos, testes, certificações etc., por meio de editais, compras públicas, parcerias universidade-empresa e apoio à capacitação técnica.

A experiência internacional mostra que a capacidade de inovação regional depende fortemente da densidade de interações locais entre empresas, centros de pesquisa, universidades e órgãos públicos. Portanto, políticas territoriais voltadas à indústria não devem se limitar à atração de investimentos, mas incluir o fortalecimento de redes locais de conhecimento, cooperação e aprendizado.

4.4 SRIs: potencial e desafios

Diante da fragmentação produtiva e da concentração da capacidade inovadora, o Brasil precisa avançar na construção de SRIs. Esses sistemas são caracterizados pela interação institucionalizada entre atores locais, capazes de gerar, adaptar e difundir conhecimento, de modo a alavancar trajetórias de desenvolvimento baseadas em inovação.

Experiências bem-sucedidas, como os polos tecnológicos em Santa Catarina ou o *cluster* aeronáutico no Vale do Paraíba, mostram que a combinação de estratégia de longo prazo, governança local e apoio público consistente pode criar

ambientes inovadores fora dos grandes centros metropolitanos. Contudo, essas experiências ainda são exceções.

A construção de SRIs exige políticas públicas orientadas à cooperação e à coordenação multisetorial e multiescalar, com presença ativa de governos locais, universidades, empresas e sociedade civil. Isso implica repensar a política regional como um vetor de inovação e aprendizado, e não apenas como um instrumento compensatório de desigualdades históricas.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O Brasil enfrenta o desafio de reverter um ciclo prolongado de baixo crescimento ou ausência de crescimento sustentado, desindustrialização e persistência de desigualdades regionais. Este capítulo argumentou que o investimento produtivo, quando articulado ao progresso técnico e à política regional, pode ser o motor de uma nova trajetória de desenvolvimento econômico e territorialmente mais equilibrado.

A seção 2 destacou o papel fundamental do progresso técnico incorporado ao capital para explicar o crescimento de longo prazo. No Brasil, esse canal é especialmente relevante, mas subutilizado, devido à baixa taxa de investimento e à fraca difusão tecnológica. A seção 3 mostrou que, apesar da existência de uma ampla gama de instrumentos de política pública voltados à CT&I, há fragmentação institucional e ausência de coordenação com a política regional – o que limita a transformação estrutural da economia e a redução das disparidades regionais.

Na quarta seção, foi evidenciada a concentração geográfica da capacidade produtiva e inovadora, especialmente em torno do Sudeste, e os desafios para a criação de ambientes inovadores em outras regiões. A distribuição desigual do Potec e a fragilidade das cadeias produtivas locais indicam a necessidade de políticas integradas que promovam inovação, aprendizado e cooperação nos territórios.

A seguir, são apresentadas algumas recomendações de política pública com base nas análises realizadas. Aqui, o principal argumento é que os atuais instrumentos podem ser mais bem aproveitados se articulados em torno de uma estratégia comum.

5.1 Articulação entre política regional e política de inovação

- 1) Criar mecanismos institucionais de coordenação entre os operadores dos fundos constitucionais (BNB, Basa, Banco do Brasil), as FAPs e as agências federais de CT&I (CNPq, Finep, Embrapii), com foco em projetos regionais estruturantes.
- 2) Lançar editais temáticos territoriais, que combinem financiamento à inovação com incentivos à cooperação entre empresas, universidades e governos locais.

- 3) Incluir critérios de inovação, qualificação e aprendizado como condicionantes em financiamentos dos fundos regionais, especialmente para setores estratégicos como saúde, energia, agroindústria e tecnologias da informação e comunicação.

5.2 Fortalecimento dos SRIs

- 1) Identificar vocações tecnológicas e competências locais, promovendo sua integração a cadeias produtivas nacionais e globais.
- 2) Incentivar a formação de governanças locais, com a participação ativa de atores públicos, privados e da sociedade civil, para coordenar esforços de inovação.
- 3) Investir na formação, retenção e mobilidade de Potec nas regiões menos dinâmicas, especialmente através de programas de pós-graduação regionais e bolsas de fixação.

5.3 Estratégias nacionais com capilaridade territorial

- 1) Regionalizar as metas e ações das políticas industriais e tecnológicas nacionais, como a NIB, garantindo sua conexão com os desafios e oportunidades locais.
- 2) Priorizar missões de desenvolvimento que tenham efeitos multiplicadores territoriais, como a agroindústria, o complexo industrial da saúde, a economia verde e a digitalização de cadeias produtivas, entre outras.
- 3) Ampliar a previsibilidade e estabilidade orçamentária das políticas de inovação e desenvolvimento regional, reduzindo a vulnerabilidade a contingenciamentos e ciclos fiscais. A articulação com os fundos constitucionais pode fornecer parte desta estabilidade orçamentária para ações, ainda que algumas delas sejam de natureza creditícia, como os atuais fundos regionais.¹⁴

5.4 Monitoramento, avaliação e aprendizado

- 1) Criar sistemas integrados de avaliação de políticas regionais e tecnológicas, com indicadores de impacto territorial, inovação, aprendizado institucional e equidade. Exigir contrapartidas de crédito ou no acesso a instrumentos da política implica, por sua vez, capacidade para monitorar e aprender com o desempenho das empresas e agentes envolvidos.

14. Há que se ressaltar que o FNDCT tem amenizado algumas flutuações orçamentárias. A Lei Complementar nº 177, de 12 de janeiro de 2021 (Brasil, 2021), vedou o contingenciamento de recursos do FNDCT, ainda que o montante não seja expressivo.

- 2) Estimular uma cultura de aprendizado adaptativo nas instituições públicas, com mecanismos de avaliação contínua, transparência e possibilidade de abandono de projetos ineficazes.
- 3) Promover intercâmbio de boas práticas entre estados e regiões, fomentando redes nacionais de aprendizado e inovação territorial.

O Brasil dispõe de instrumentos, da experiência acumulada e das competências institucionais necessárias para construir um novo ciclo de desenvolvimento baseado em investimento produtivo, progresso técnico e coesão territorial. A chave está na coordenação entre políticas públicas, na valorização das estratégias regionais de inovação e na criação de um ambiente institucional favorável ao aprendizado e à experimentação. Retomar o crescimento não é apenas uma meta macroeconômica, mas um projeto de país que exige visão, articulação e ação estratégica nos territórios.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, D.; CRISCUOLO, C.; GAL, P. N. Frontier firms, technology diffusion and public policy: micro evidence from OECD countries. **OECD Productivity Working Papers**, n. 2, nov. 2015.

ANDREWS, D.; CRISCUOLO, C.; GAL, P. N. The best versus the rest: the global productivity slowdown, divergence across firms and the role of public policy. **OECD Productivity Working Papers**, n. 5, nov. 2016.

ARAÚJO, B.; CAVALCANTE, L.; ALVES, P. Variáveis *proxy* para os gastos empresariais em inovação com base no pessoal ocupado técnico-científico disponível na Relação Anual de Informações Sociais (Rais). **Radar**, n. 5, 2009.

BOUCEKKINE, R.; CRUZ, B. Technological progress and investment: a non-technical survey. **Bukavu Journal of Economics and Social Sciences**, v. 3, p. 10-31, 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 177, de 12 de janeiro de 2021. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade, e a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, para modificar a natureza e as fontes de receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), e incluir programas desenvolvidos por organizações sociais entre as instituições que podem acessar os recursos do FNDCT. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp177.htm.

BRASIL. Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 mar. 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11962.htm.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Programação do Fundo Constitucional do Centro-Oeste 2024**. 14. ed. Brasília: MIDR, 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/sudeco/pt-br/assuntos/fundo-constitucional-de-financiamento-do-centro-oeste/programacao-anual-de-financiamento/copy2_of_Programacao_FCO_202414EdioJP_compre_JooPauloBatistaC.pdf.

CAVALCANTE, L. R. **Desigualdades regionais em ciência, tecnologia e inovação (CT&I) no Brasil**: uma análise de sua evolução recente. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1574).

CRUZ, B. **Balancing short-run costs and long-run gains**: the welfare implications of investing in new technologies. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. (Discussion Paper, n. 2948).

CRUZ, B. **Máquinas, tecnologia e crescimento sustentado**: avaliando o impacto do progresso técnico incorporado no Brasil. [S. l.]: [s. n.], 2025. Mimeografado.

CRUZ, B.; GONÇALVES, F.; SEVERIAN, D. **Regionalizando o Complexo Econômico-Industrial da Saúde**. [S. l.]: [s. n.], 2025. Mimeografado.

CRUZ, B.; SANTOS, I. **Dinâmica do emprego industrial no Brasil entre 1990 e 2009**: uma visão regional da desindustrialização. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1673).

DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. (org.). **Produtividade no Brasil**: desempenho e determinantes. Brasília: Ipea, 2014.

DENISON, E. F. The unimportance of the embodied question. **The American Economic Review**, v. 54, n. 2, p. 90-94, 1964.

FERRAZ, J. *et al.* Snapshots of a state of flux: how Brazilian industrial firms differ in the adoption of digital technologies and policy implications. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 23, n. 4, p. 390-407, 2020.

FRATESI, U. **Regional policy**: theory and practice. London: Routledge, 2023.

GILL, I.; KHARAS, H. The middle income trap turns ten. **Policy Research Working Paper**, n. 7403, ago. 2015.

GREENWOOD, J.; HERCOWITZ, Z.; KRUSELL, P. Long-run implications of investment-specific technological change. **The American Economic Review**, v. 87, n. 3, p. 342-362, jun. 1997.

GREENWOOD, J.; JOVANOVIC, B. Accounting for growth. *In*: HULTEN, C. R.; DEAN, E. R.; HARPER, M. J. (ed.). **New developments in productivity analysis**. Cambridge, Estados Unidos: University of Chicago Press, 2001. p. 179-224.

JOVANOVIC, B. Learning and growth. *In*: KREPS, D.; WALLIS, K. (ed.) **Advances in economics**. Londres: Cambridge University Press, 1997. v. 2, p. 318-339.

MACEDO, F.; MONTEIRO NETO, A.; VIEIRA, D. (org.). **Universidade e território: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI**. Brasília: Ipea, 2022.

MILLER, C. **A guerra dos chips: o combate pela tecnologia mais crucial do mundo**. Leya, 2023.

MONTEIRO NETO, A.; OLIVEIRA, R.; SEVERIAN, D. **A indústria na reconfiguração territorial brasileira: novas expressões dos dilemas nacionais no século XXI**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2688).

PORTUGAL, R.; VASCONCELOS, R. **Políticas regionais no Brasil: governança nos fundos constitucionais de financiamento**. Brasília: Ipea, 2025. No prelo.

RIBEIRO, L. C.; CRUZ, B. Mapeando a agroindústria brasileira: desempenho regional, especialização e oportunidades de política pública. *In*: MONTEIRO NETO, A. *et al.* **Políticas públicas em perspectiva territorial**. Brasília: Ipea, [s. d.], v. 2: Diagnósticos e reflexões sobre dinâmicas territoriais na última década. cap. 9. No prelo.

RODRICK, D. Inovação, bons empregos e sustentabilidade: a visão de Dani Rodrik para o desenvolvimento econômico. [Entrevista cedida a] Bruno de Oliveira Cruz e Flávio de Oliveira Gonçalves. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 31, jan.-jun. 2024.

RODRICK, D.; STIGLITZ, J. A new growth strategy for developing nations. *In*: ING, L. Y.; RODRIK, D. **The new global economic order**. Londres: Routledge, 2025.

SOLOW, R. A contribution to the theory of economic growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 70, n. 1, p. 65-94, fev. 1956.

SOLOW, R. Investment and technical progress. *In*: ARROW, K.; KARLIN, S.; SUPPES, P. (ed.). **Mathematical methods in the social sciences, 1959**. Stanford, Estados Unidos: Stanford University Press, 1960.

SOLOW, R. Growth theory and after: lecture to the memory of Alfred Nobel, December 8, 1987. **The Nobel Prize**, 1987. Disponível em: <https://www.nobel-prize.org/prizes/economic-sciences/1987/solow/lecture/>. Acesso em: 9 jun. 2025.

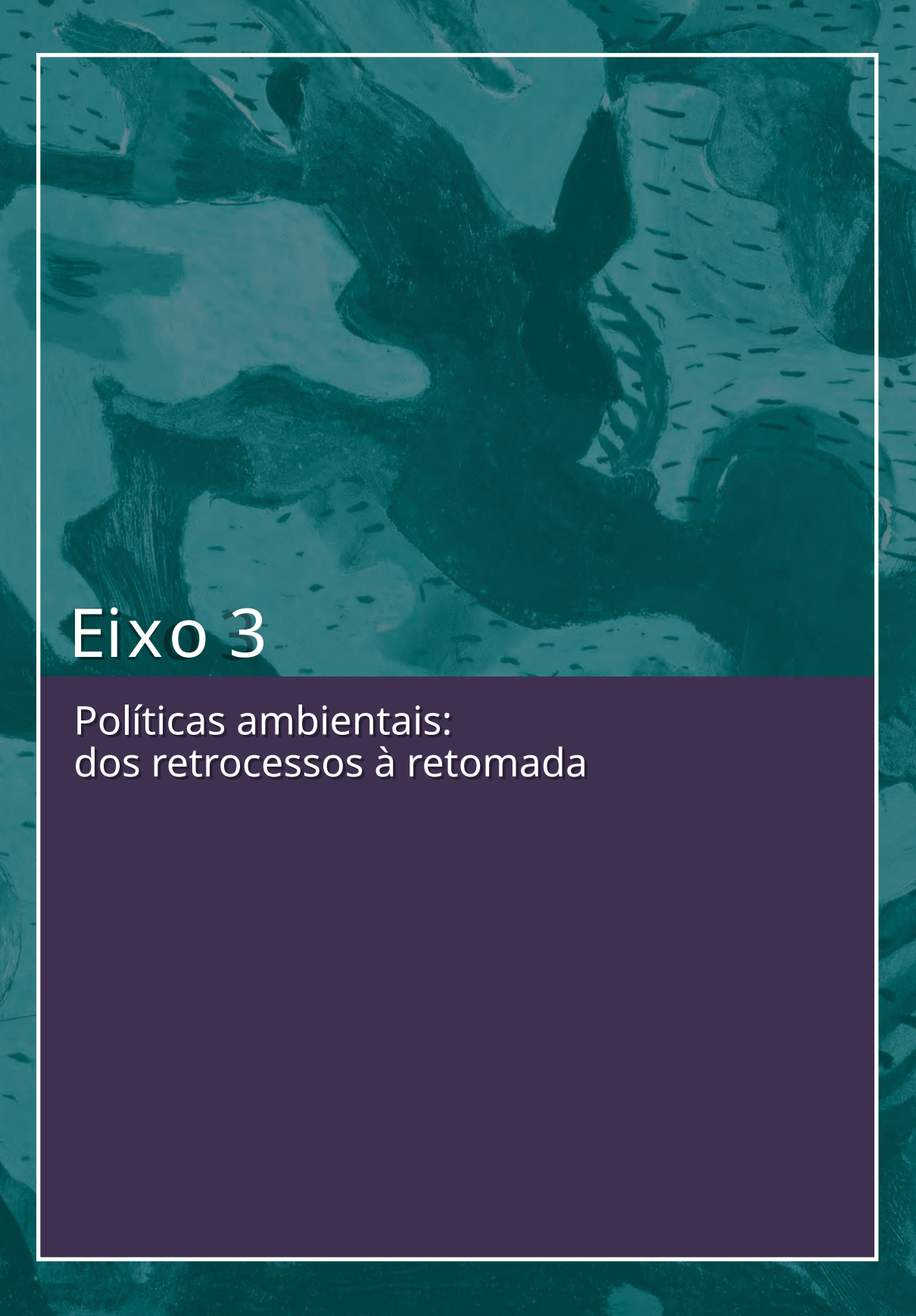
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BALDWIN, R.; TEULINGS, C. (ed.). **Secular stagnation: facts, causes and cures**. London: Centre for Economic Policy Research, 2014.

‘GOVERNO cuida do povo e da soberania’, diz Lula sobre estratégia para indústria farmacêutica. **Agência Gov**, 14 ago. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202408/201cgoverno-cuida-do-povo-e-da-soberania201d-diz-lula-sobre-estrategia-para-industria-farmaceutica>.

KUPFER, D. A doença industrial brasileira. **Valor Econômico**, 14 out. 2019.

RAMEY, V. A. Secular stagnation or technological lull? **Journal of Policy Modeling**, v. 42, n. 4, p. 767-777, 2020.



Eixo 3

Políticas ambientais:
dos retrocessos à retomada

PANORAMA DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA E DAS CAPACIDADES ESTATAIS PARA A GESTÃO AMBIENTAL NO SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE¹

Adriana Maria Magalhães de Moura²

Gesmar Rosa dos Santos³

Claudia de Oliveira Faria Salema⁴

Júlia Benfica Senra⁵

1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída por meio da Lei nº 6.938/1981, estabeleceu princípios, diretrizes, instrumentos e atribuições para os diversos entes da Federação responsáveis por implementar a política ambiental nacional. A PNMA tem sido a principal referência para estruturar o conjunto de instituições que atuam na área ambiental, nas três esferas de governo, formando o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

Em sua essência, o Sisnama tem o propósito de promover a atuação integrada e conjunta da União, estados, Distrito Federal e municípios para garantir o direito constitucional “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (Brasil, 1988, art. 225). A cooperação é a base do sistema, como determina a Lei Complementar (LC) nº 140/2011, que disciplina a interação e as responsabilidades dos entes no contexto federativo e estabelece diversos instrumentos de cooperação na área ambiental.

A estrutura do Sisnama retrata as competências federativas repartidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e pela LC nº 140/2011. A União, além de suas atribuições específicas, tem uma ação coordenadora, enquanto estados e municípios são responsáveis, principalmente, por fazer cumprir as diretrizes e os objetivos da política ambiental. Para efetivar esse desenho, os custos de estruturação

1. Este capítulo é fruto de debate e de estudos realizados no âmbito do projeto de pesquisa objeto da parceria entre o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para diagnóstico e proposição de diretrizes para o Plano Decenal de Fortalecimento do Sisnama (Sisnama 2036).

2. Coordenadora de estudos em sustentabilidade ambiental e técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: adriana.moura@ipea.gov.br.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail*: gesmar.santos@ipea.gov.br.

4. Técnica de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail*: claudia.salema@ipea.gov.br.

5. Técnica de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail*: julia.senra@ipea.gov.br.

e operação do sistema e das ações em favor do meio ambiente são de responsabilidade de todos os entes federativos.

Como observou Milaré (2009), o Sisnama representa a articulação da rede de órgãos ambientais existentes em todas as esferas da administração pública, mas ele não existe por si só: mistura abstração e concretude, pois o todo funciona a partir de partes reais e a alma do sistema seria a comunicação ou interação entre as partes.

Apesar de instituído há mais de quatro décadas, o Sisnama ainda apresenta fragilidades em relação a dois importantes pontos do que se poderia chamar de sua “missão”, por se constituírem em pilares de sua estrutura organizacional: i) a promoção da cooperação entre os entes federativos; e ii) a construção de capacidades estatais para a gestão ambiental. A abordagem baseada em missões, defendida por Mazzucato (2020), é de que os gastos públicos deveriam ser orientados por missões concretas, nas quais os diferentes atores (*stakeholders*) contribuiriam conjuntamente para resolver os principais problemas ou desafios enfrentados pela sociedade.

Nesse sentido, a ação orientada por missões enfatiza que o foco deve estar mais nos resultados (com metas claras, monitoradas por estruturas com indicadores) do que nos processos ou instrumentos, abrindo espaço para a experimentação e a inovação. A governança da política orientada à missão é fortemente cooperativa e compreende a articulação horizontal de diversas instituições, de modo a superar a lógica de “silos” ou setores estanques (Mazzucato, 2020).

A PNMA e demais legislações ambientais preveem diversas tipologias de instrumentos, geralmente classificados em: regulatórios, coercitivos ou de comando e controle (C&C); econômicos (de mercado ou incitativos); de cooperação ou voluntários; e de informação (Moura, 2016). Observa-se que a gestão ambiental nas instituições que compõem o Sisnama, principalmente nos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente, ainda está fortemente baseada nos instrumentos de C&C. Esse conjunto de instrumentos continua a ser fundamental e precisa ser fortalecido com mecanismos de *enforcement*, visto que ainda não está plenamente implantado, a despeito de décadas de evolução nas regulações e dos investimentos feitos no “setor ambiental”, ou seja, nas instituições específicas que tratam dos temas ambientais dentro dos governos.

Contudo, os procedimentos burocráticos e a quantidade de normas criadas para fiscalizar e aplicar os instrumentos tradicionais de C&C também podem gerar altos custos públicos e tenderiam a lidar com as consequências ou externalidades negativas dos problemas ambientais de forma reativa, no intuito de tentar remediá-las *a posteriori* (North, 2018; Nilsson e Eckerberg, 2007). Assim, torna-se necessário avançar na aplicação dos demais instrumentos (econômicos, de cooperação e de informação), de modo a minorar os conflitos e aumentar as sinergias com as demais

políticas setoriais (tais como as de agricultura, energia e mineração), com o objetivo de incorporar as questões ambientais em políticas fora do domínio tradicional da política ambiental (Runhaar, Driessen e Uittenbroek, 2014).

Para tanto, parte-se do pressuposto de que o Sisnama precisa avançar em mecanismos de coordenação e cooperação entre seus entes, a fim de garantir que as questões ambientais sejam consideradas, desde o início, nas demais políticas e no planejamento governamental, em uma abordagem preventiva, que promova a coerência política (consistência entre os objetivos de múltiplas políticas) e a integração política – governança das políticas em seu conjunto (Nilsson *et al.*, 2012).

Nesse contexto, este capítulo tem como objetivo apresentar um panorama sobre os instrumentos e mecanismos de cooperação no Sisnama, bem como sobre as lacunas nas capacidades estatais que dificultam essa cooperação, considerando-se a gestão ambiental integrada no território. Para tanto, utiliza-se a análise bibliográfica e documental e a análise exploratória de dados sobre a estrutura de gestão e institucionalização para a cooperação do Sisnama, a partir de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de 2020, ano-base 2019, e da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic), ano-base 2020, ambas elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em suas versões mais recentes sobre o tema em estudo. Na parte documental, a pesquisa concentra-se em relatórios, informações e dados disponibilizados pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), bem como sobre registros de reuniões de conselhos e conferências da área ambiental, a exemplo do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e da Comissão Tripartite Nacional (CTN).

O capítulo está dividido em cinco seções, além desta introdução. Na seção 2, discorre-se sobre a estrutura do Sisnama e competências dos entes federativos que o compõem. A seção 3 discute as capacidades estatais dos estados e municípios na gestão ambiental, considerando-se as assimetrias e desigualdades entre eles. Na seção 4, aborda-se a questão da cooperação entre os entes federativos na proteção ambiental, tendo em vista a competência compartilhada entre todos para combater a poluição e preservar o meio ambiente, bem como os instrumentos de cooperação estabelecidos legalmente. A seção 5 aborda a conexão entre território e meio ambiente, visto que as especificidades dos diferentes recortes territoriais são determinantes para a formulação e implementação de políticas ambientais, considerando-se as dimensões continentais e a diversidade do território nacional. Concluindo o capítulo, a seção 6 traz as considerações finais sobre os temas abordados.

2 COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS EM MATÉRIA AMBIENTAL: UM MODELO EM MOVIMENTO

Uma vez que, no âmbito do Sisnama, a gestão do meio ambiente foi outorgada, de forma simultânea, à União, aos estados e aos municípios, todos os entes da Federação têm o dever e o poder de zelar pelo meio ambiente, dispondo de autonomia para estabelecer políticas de acordo com suas prioridades, nos limites fixados por seus territórios. Desse modo, foi instituído um modelo de governança multinível, onde todos os entes são corresponsáveis pela gestão ambiental brasileira (figura 1).

FIGURA 1
Estrutura do Sisnama



Fonte: MMA. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dsisnama/conheca_o_sisnama. Acesso em: 29 maio 2026.

Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial)

As competências de cada ente que compõe o Sisnama são diferenciadas, tendo como base o princípio da predominância do interesse dentro da Federação. Dessa forma, questões de interesse nacional e abrangência interfederativa são atribuídas ao ente federal, enquanto matérias relacionadas aos interesses regionais e locais cabem aos entes estaduais e municipais, respectivamente. Perpassam esse modelo os princípios da gestão compartilhada e da cooperação entre os entes, considerando-se a complexidade das questões ambientais e a diversidade e extensão territorial do país.

As competências dos entes federativos em matéria ambiental são definidas na CF/1988: as da União, no art. 21; as dos estados, no art. 25; e as dos municípios, no art. 30. A LC nº 140/2011 disciplina o art. 23 da Constituição, estabelecendo as ações administrativas em meio ambiente de responsabilidade da União, dos estados e dos municípios, no intuito de harmonizar e uniformizar as atribuições dos órgãos ambientais e evitar sobreposições ou lacunas de atribuições na sua atuação (apêndice A).

Como observa Machado (2020), a LC nº 140/2011 avançou em algumas delimitações referentes ao licenciamento ambiental (por exemplo, definindo que os empreendimentos e as atividades devem ser licenciados ou autorizados por um único ente federativo), entretanto deixou muitas áreas de atuação da competência comum dos entes federados sem definição, como os espaços territoriais protegidos, o controle de riscos, entre outros. Dessa maneira, a coordenação de esforços para a consecução do objetivo comum da proteção ao meio ambiente depende da gestão tripartite e cooperativa, entre União, estados e municípios.

É importante destacar que, embora o Sisnama esteja inserido na esfera do poder Executivo, a efetividade da gestão ambiental depende, necessariamente, da atuação consistente dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público. Assim, os demais poderes devem dar o necessário suporte à execução da legislação ambiental⁶ – a exemplo das políticas de resíduos sólidos, recursos hídricos, saneamento, mudança do clima e biodiversidade.

3 CAPACIDADES ESTATAIS PARA A GESTÃO AMBIENTAL NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

A estrutura do Sisnama assenta-se sobre o modelo federativo assumido pelo Estado brasileiro. Tal desenho impacta a condução da política ambiental, considerando-se que o país apresenta um federalismo assimétrico, com desigualdades na capacidade de gestão entre estados e municípios.

As capacidades estatais dizem respeito ao modo como as estruturas de gestão governamentais – tais como orçamentos, pessoal, instrumentos informacionais e legais – são traduzidas em resultados, em função de objetivos previamente estabelecidos. A capacidade estatal pode ser traduzida em termos de capacidade financeira, administrativa, técnica, político-relacional e institucional-normativa (Gomide e Pires, 2024). No caso da política ambiental, pode ser entendida como a capacidade de identificar e resolver problemas ambientais (Weidner e Jänicke, 2002). Tais capacidades resultariam em bens e serviços fornecidos para a população quanto à qualidade ambiental e provisão de recursos naturais, tais como ar, água e solo livres de poluentes.

É importante ressaltar que, embora a construção de capacidades estatais seja elemento de grande relevância para o desempenho das políticas públicas, não há uma relação automática entre esses elementos, uma vez que outros fatores – tais como componentes políticos e econômicos, assim como coalizões de interesses – também influenciam os resultados possíveis de serem alcançados na ação do Estado,

6. No intuito de avançar nesse sentido, foi publicado, em 22 de agosto de 2024, o “Pacto pela Transformação Ecológica entre os Três Poderes do Estado Brasileiro”. Nele se reconhece a necessidade de ações estratégicas para a promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável no país, com a coordenação de esforços e a colaboração entre os três poderes.

de forma geral, e no desempenho ambiental de um país. Nesse sentido, a capacidade estatal não é algo estático, mas um elemento que interage continuamente em torno dos arranjos de implementação governamentais, que colocam as capacidades em ação (Centeno, Kohli e Yashar, 2017; Gomide e Pires, 2024).

Em razão das distintas capacidades estatais dos entes federativos, as diretrizes da PNMA têm sofrido atrasos em sua implementação, impactando o gradativo processo de descentralização, por meio do qual estados e municípios assumem suas funções na agenda ambiental do país. Esse processo de construção de capacidades para a gestão ambiental tem se dado de forma fragmentada e descontínua, com grandes disparidades entre regiões, estados e municípios.

As fragilidades nas capacidades estatais no Sisnama decorrem, em grande medida, das carências de recursos financeiros e orçamentários. No nível federal, pesquisa do Ipea mostra que o gasto ambiental no orçamento federal da União⁷ foi, em média, de apenas 0,26%, no período de 2001 a 2022 (Viana, 2024), conforme o gráfico 1.

GRÁFICO 1

Gastos em meio ambiente do governo federal (2001-2022)

(Em %)¹



Fonte: Viana (2024).

Nota: ¹ Porcentagem do gasto total do orçamento federal.

Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial)

7. Esses percentuais consideram os desembolsos não apenas dos órgãos ambientais federais (MMA e suas vinculadas), mas de todos os ministérios que realizam ações relacionadas ao meio ambiente.

Insuficiente estrutura administrativa, além de escassos recursos humanos e sua baixa capacitação, também têm sido apontados como fatores explicativos de fragilidades na estrutura organizativa da atuação estatal em meio ambiente. A carência de um corpo burocrático qualificado e estável se reflete em deficiências administrativas e técnicas e em falhas na provisão de serviços aos cidadãos.

As seções seguintes trazem dados obtidos das pesquisas do IBGE sobre capacidades de gestão ambiental nos estados e municípios.

3.1 Perfil estadual da gestão e do financiamento da área ambiental

Dados da Estadiv do IBGE⁸ trazem evidências sobre avanços alcançados e fragilidades que ainda persistem na gestão ambiental no âmbito estadual, apontando diferenças de estruturas e capacidades entre as cinco macrorregiões do país. De acordo com essa pesquisa, houve evolução, com oscilações, em diversos parâmetros na gestão ambiental estadual ao longo dos anos monitorados – 2013, 2017 e 2020. Observa-se que desde 2013 todos os estados já contavam com conselhos estaduais de meio ambiente e que a quase totalidade também dispunha de secretarias de meio ambiente (92,6%).

Na região Nordeste, estados como Maranhão, Piauí e Pernambuco passaram a contar com secretaria estadual exclusiva para tratar do meio ambiente. Paralelamente, houve um movimento contrário, de redução do *status* da estrutura da gestão ambiental em alguns estados da região Sul – Paraná e Rio Grande do Sul passaram a tratar de outros temas associados ao meio ambiente em suas secretarias. No Sudeste, o estado de São Paulo também deixou de ter uma secretaria exclusiva para o meio ambiente (IBGE, 2021).

A tabela 1 detalha a estrutura administrativa das instituições estaduais gestoras da política ambiental nas unidades da Federação (UFs). Observa-se que dezessete das 27 UFs dispunham, em 2020, de secretaria exclusiva de meio ambiente; oito dividiam a gestão ambiental com outras políticas setoriais; e duas contavam com órgãos da administração indireta para executar ações ambientais. Além disso, em 2020, 22 UFs podiam contar com outros órgãos gestores (além do ambiental) para tratar do meio ambiente e dezessete dispunham de entidade para a produção de dados ambientais. Administrações regionais (representações estaduais nos municípios) estavam presentes em 24 UFs naquele ano.

8. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/16770-pesquisa-de-informacoes-basicas-estaduais.html?edicao=32143&t=resultados>. Acesso em: 4 jun. 2025.

TABELA 1

Órgãos gestores da política de meio ambiente nas UF's, segundo suas estruturas administrativas – Brasil

Estruturas administrativas	Órgãos gestores da política de meio ambiente					
	2013		2017		2020	
	UF	%	UF	%	UF	%
Total	27	100	27	100	27	100
Secretaria estadual exclusiva	17	63	17	63	17	63
Secretaria estadual em conjunto com outras políticas setoriais	9	33,3	7	25,9	8	29,6
Setor subordinado a outra secretaria	-	-	1	3,7	-	-
Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	-	-	-	-	-	-
Órgão da administração pública indireta	-	-	2	7,4	2	7,4
Departamento, assessoria ou órgão similar de meio ambiente	1	3,7	-	-	-	-
Outras características da política de meio ambiente						
Outro(s) órgão(s), além do órgão gestor, constituídos para tratar especificamente do tema meio ambiente	22	84,6	21	77,7	22	84,6
Com órgão estadual que produza estatísticas de meio ambiente	14	51,8	16	59,2	17	63
Com representação do órgão estadual em meio ambiente nos municípios	-	-	21	77,7	24	88,9

Fonte: IBGE (2021).

A tabela 2 detalha os instrumentos de financiamento disponíveis para a gestão ambiental nas UF's – fundos de meio ambiente implementados e com recursos, ICMS Ecológico, destinação orçamentária específica para meio ambiente e programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

TABELA 2

**Instrumentos de financiamento e destinação de recursos financeiros para o meio ambiente nas UF's
(Em % de UF's)**

	2013	2017	2020
Fundo estadual de meio ambiente	88,9	88,9	92,6
Legislação de ICMS Ecológico	53	63	66,7
Destinação de recursos financeiros para o meio ambiente	96,3	92,5	89,9
Programa de PSA em operação	-	9	11
Órgão estadual produtor de estatísticas ambientais	51,8	59,2	63

Fonte: IBGE (2021).

Elaboração dos autores.

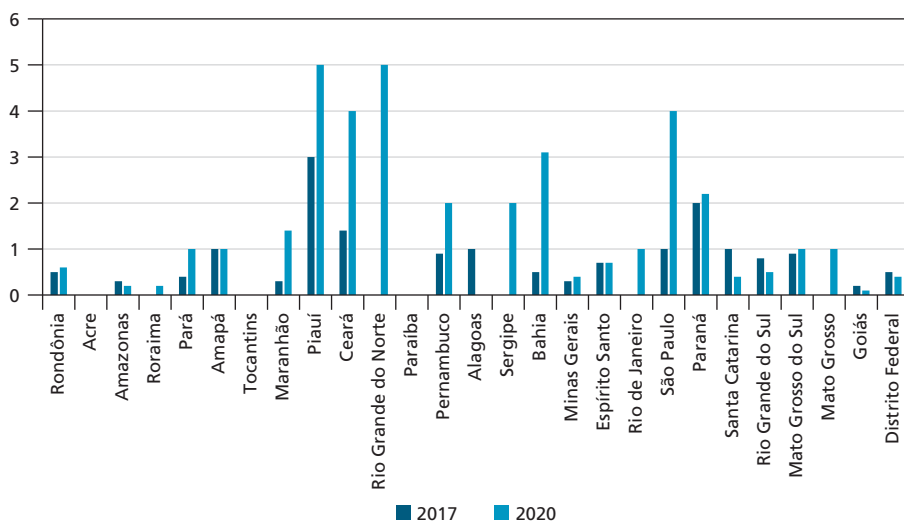
Observa-se que houve ampliação na criação de fundos estaduais de meio ambiente (92,6% das UFs em 2020) e na adoção do ICMS Ecológico, que passou de 53% dos estados, em 2013, para 66,7% em 2020. Os recursos financeiros para o meio ambiente tiveram uma redução ao longo do período de 2013 a 2020, passando de 96,3% para 89,9% dos estados. Por seu turno, na adoção de programas de PSA, houve evolução no período, embora o instrumento ainda fosse adotado por apenas onze estados em 2020. Cabe, ainda, maior análise e transparência para a sociedade sobre a implementação e os resultados alcançados por esses mecanismos de financiamento.

O gráfico 2 apresenta os percentuais de recursos financeiros orçamentários destinados especificamente para os órgãos ambientais, por UFs, indicando disparidades entre elas.⁹ Uma maior dotação orçamentária e o acesso ao financiamento de projetos têm sido apontados como elementos essenciais na viabilização de atividades atribuídas aos estados dentro do Sisnama – a lei prevê a existência de fundos e dotação orçamentária, bem como transferências entre os entes.

GRÁFICO 2

Recursos orçamentários estaduais destinados especificamente para órgãos responsáveis pela área ambiental, por UFs (2017 e 2020)

(Em %)



Fonte: IBGE (2021) e Estadic. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/16770-pesquisa-de-informacoes-basicas-estaduais.html?edicao=32143&t=resultados>. Acesso em: 4 jun. 2025.

Elaboração dos autores.

9. Alguns estados não informaram os percentuais, e outros, como o Piauí (9%) e o Acre (11%), ambos em 2017, apresentaram percentuais muito acima da média e dos seus próprios históricos, não sendo apresentados no gráfico 2.

Observa-se que os dados disponíveis, apontados no gráfico 2, são expressivamente díspares (de próximo de zero a 5% do orçamento, mesmo retirando-se os extremos). Seria importante que os dados fossem coletados e disponibilizados ano a ano, de maneira a possibilitar análises mais aprofundadas e aprimorar os sistemas de informações, em auxílio aos gestores e demais atores.

3.2 Perfil municipal da gestão e do financiamento da área ambiental

De modo geral, observa-se que os municípios ainda se constituem em um elo frágil no desenho institucional do Sisnama. As responsabilidades administrativas que lhes cabem são complexas face à escassez de recursos financeiros e estruturas técnicas e operacionais deficientes para suas diversas atribuições (Leme, 2016; Santos *et al.*, 2022).

As principais demandas para a gestão ambiental local recaem sobre o licenciamento, a fiscalização ambiental, a gestão de resíduos sólidos e a gestão de áreas verdes ou unidades de conservação (UCs) municipais. Geralmente, a fiscalização por parte dos órgãos estaduais fica restrita aos municípios mais próximos à capital ou àqueles onde se situam administrações regionais dos órgãos ambientais. Assim, torna-se necessário fortalecer o processo de descentralização, para que os municípios assumam essas tarefas, o que não exime os órgãos estaduais da necessária supervisão, a fim de que não se comprometa a qualidade ambiental, pois os municípios estão sujeitos a maiores pressões de interesses privados (Leme, 2016).

Dados da Munic de 2020¹⁰ indicam que, embora tenham ocorrido avanços, persiste uma insuficiente capacidade de gestão ambiental no nível local, observando-se disparidades entre as UFs. Tais capacidades requerem, entre outros elementos, estrutura de meio ambiente (órgãos gestores responsáveis pelo tema e corpo administrativo); fundos ambientais; legislação ambiental municipal; e conselhos municipais de meio ambiente (CMMAs).

Em relação à disponibilidade de CMMAs nas UFs, do total de municípios com dados divulgados pela Munic (ou seja, 4.375), 80% afirmaram possuir CMMA ou equivalente (tabela 3). Os destaques de maior presença de CMMA, desconsiderando-se o Distrito Federal, são os estados do Acre, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul. Por sua vez, Alagoas, Piauí, Paraíba e Rio Grande do Norte não alcançam 50% dos municípios com conselhos (tabela 3).

10. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=32141>. Acesso em: 29 maio 2025.

TABELA 3
Disponibilidade e natureza de CMMA por UF

UF	Possui conselho		Natureza do CMMA							
			Consultivo		Deliberativo		Normativo		Fiscalizador	
	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Acre	11	11	2	9	3	8	6	5	8	3
Alagoas	61	38	11	27	13	25	26	12	21	17
Amazonas	22	40	12	28	9	31	24	16	25	15
Amapá	2	14	-	14	-	14	-	14	-	14
Bahia	40	371	75	296	56	315	183	188	174	197
Ceará	19	163	31	132	31	132	116	47	118	45
Distrito Federal	-	1	-	1	-	1	-	1	1	-
Espírito Santo	1	77	14	63	9	68	45	32	56	21
Goiás	25	218	60	157	52	165	159	58	132	85
Maranhão	81	97	23	73	25	71	54	42	48	48
Minas Gerais	82	771	178	593	109	662	460	311	538	233
Mato Grosso do Sul	2	76	18	58	26	50	53	23	53	23
Mato Grosso	31	108	26	82	12	96	74	34	71	37
Pará	12	126	21	105	16	110	67	59	68	58
Paraíba	158	65	16	49	19	46	47	18	44	21
Pernambuco	88	96	19	77	28	68	75	21	58	38
Piauí	105	119	40	79	31	88	83	36	72	47
Paraná	83	316	86	230	81	235	222	94	206	110
Rio de Janeiro	1	91	15	76	16	75	57	34	61	30
Rio Grande do Norte	93	74	20	53	17	56	52	21	46	27
Rondônia	16	31	9	22	3	28	14	17	18	13
Roraima	2	13	4	9	3	10	4	9	8	5
Rio Grande do Sul	3	494	131	363	69	425	321	173	309	185
Santa Catarina	81	210	36	174	43	167	114	96	144	66
Sergipe	19	56	6	50	15	41	33	23	28	28
São Paulo	35	610	106	503	114	495	406	203	417	192
Tocantins	20	89	14	75	15	74	50	39	39	50
Total	1.093	4.375	973	3.398	815	3.556	2.745	1.626	2.763	1.608

Fonte: Munic/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=32141>. Acesso em: 4 jun. 2025.
Elaboração dos autores.

A tabela 4 detalha a disponibilidade de infraestrutura física e de dotação orçamentária nos municípios para a gestão ambiental. Dos 4.211 municípios respondentes, 73,2% (3.082) afirmaram dispor de infraestrutura física, enquanto 28,2% (1.129 municípios) informaram não dispor (tabela 4).

Com exceção do Amapá e do Distrito Federal, observa-se que há lacunas de estruturas de gestão ambiental municipais na maioria das UFs – principalmente falta de dotação orçamentária própria, bem como carência de salas, internet e

veículos. Nesses aspectos, os dados mostram que a situação dos municípios das regiões Norte e Nordeste é a mais precária.

TABELA 4

Disponibilidade de infraestrutura física e dotação orçamentária nos municípios

UF	Infraestrutura para gestão ambiental		Sala		Computador		Internet		Veículo		Dotação orçamentária própria	
	Res-postas	Sim (%)	Res-postas	Sim (%)	Res-postas	Sim (%)	Res-postas	Sim (%)	Res-postas	Sim (%)	Res-postas	Sim (%)
Acre	7	85,7	6	100,0	6	83,3	6	83,3	6	33,3	6	16,7
Alagoas	34	73,5	25	96,0	25	76,0	25	88,0	25	24,0	25	4,0
Amazonas	39	46,2	18	100,0	18	88,9	18	72,2	18	5,6	18	16,7
Amapá	14	100,0	14	100,0	14	100,0	14	100,0	14	14,3	14	100,0
Bahia	357	78,2	279	95,7	279	86,0	279	88,2	279	30,5	279	7,5
Ceará	154	69,5	107	97,2	107	80,4	107	85,0	107	13,1	107	4,7
Distrito Federal	1	100,0	1	100,0	1	100,0	1	100,0	1	100,0	1	0,0
Espírito Santo	77	75,3	58	93,1	58	84,5	58	75,9	58	34,5	58	19,0
Goiás	208	67,8	141	96,5	141	90,1	141	87,9	141	27,7	141	15,6
Maranhão	95	62,1	59	93,2	59	86,4	59	83,1	59	22,0	59	5,1
Minas Gerais	721	76,4	551	95,1	551	88,6	551	88,6	551	35,4	551	10,7
Mato Grosso do Sul	74	81,1	60	100,0	60	83,3	60	88,3	60	36,7	60	8,3
Mato Grosso	105	78,1	82	92,7	82	82,9	82	84,1	82	23,2	82	17,1
Pará	124	63,7	78	96,2	78	82,1	78	76,9	78	34,6	78	12,8
Paraíba	61	65,6	40	90,0	40	67,5	40	70,0	40	15,0	40	0,0
Pernambuco	95	68,4	65	98,5	65	73,8	65	80,0	65	12,3	65	6,2
Piauí	117	60,7	71	85,9	71	74,6	71	70,4	71	23,9	71	1,4
Paraná	310	73,2	227	96,9	227	86,8	227	88,1	227	29,5	227	19,4
Rio de Janeiro	89	84,3	75	96,0	75	78,7	75	80,0	75	37,3	75	20,0
Rio Grande do Norte	61	65,6	40	90,0	40	87,5	40	80,0	40	25,0	40	7,5
Rondônia	31	67,7	21	95,2	21	76,2	21	71,4	21	19,0	21	9,5
Roraima	13	76,9	10	80,0	10	70,0	10	70,0	10	0,0	10	30,0
Rio Grande do Sul	491	72,9	358	94,1	358	80,2	358	81,6	358	31,6	358	21,2
Santa Catarina	201	67,2	135	96,3	135	80,7	135	83,0	135	23,0	135	14,1
Sergipe	55	78,2	43	88,4	43	83,7	43	79,1	43	14,0	43	4,7
São Paulo	590	77,1	455	96,3	455	76,5	455	79,1	455	19,3	455	5,9
Tocantins	87	71,3	62	95,2	62	95,2	62	88,7	62	14,5	62	1,6
Total	4.211	73,2	3.081	95,2	3.081	83,1	3.081	83,6	3.081	27,0	3.081	11,9

Fonte: Munic/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=32141>. Acesso em: 4 jun. 2025.

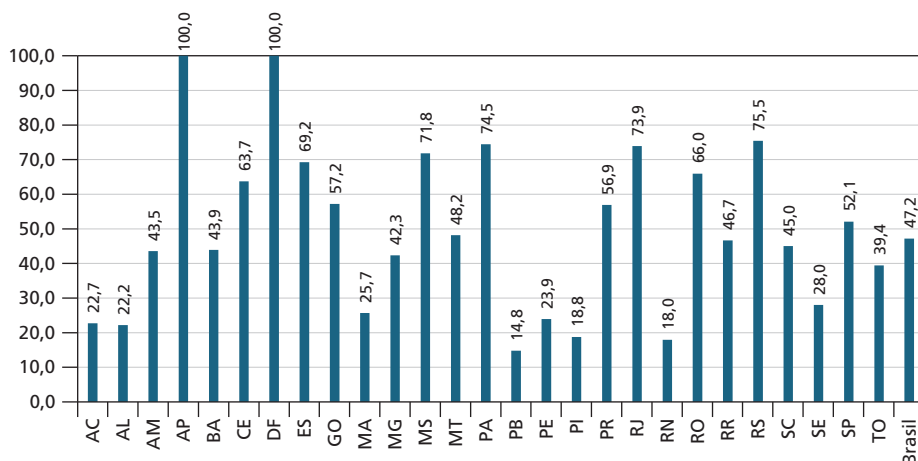
Elaboração dos autores.

Como pode ser observado no gráfico 3, dos 5.541 municípios respondentes à Munic em 2020, apenas 47,2% afirmaram dispor de recursos específicos para ações na área de meio ambiente – essa informação inclui todas as ações ligadas ao meio ambiente, podendo incluir gastos de órgãos dentro ou fora do Sisnama. Evidencia-se a precariedade dos municípios localizados nos estados do Acre, Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, que se posicionam muito abaixo da média do Brasil em recursos específicos para meio ambiente, a qual já se mostra preocupante (gráfico 3).

GRÁFICO 3

Disponibilidade de recursos financeiros específicos para a área responsável pela gestão ambiental

(Em %)¹



Fonte: Munic/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=32141>. Acesso em: 29 maio 2025.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Porcentagem dos municípios que responderam "sim".

Ainda em relação aos aspectos financeiros, a tabela 5 mostra a quantidade de municípios com fundos de meio ambiente, o papel dos CMMAs em sua gestão e o uso desse fundo para ações ambientais em 2019. Sobre este ponto, observa-se que: i) ainda é baixa a institucionalização dos fundos (ocorre em apenas 60% dos 5.467 municípios respondentes); ii) o percentual de municípios com protagonismo dos CMMAs como gestores do fundo municipal é de 74% dos 2.923 municípios com respostas validadas neste item; e iii) para o ano de 2019, mostrou-se preocupante o fato de que apenas 44,8% dos municípios informaram que os recursos do fundo haviam sido destinados a ações ambientais (ou seja, 1.467 em 3.271 municípios), situação que pode indicar que os recursos não estão sendo utilizados ou que vem ocorrendo desvio de finalidade desse instrumento da PNMA.

TABELA 5

Municípios com fundos de meio ambiente, atuação do CMMA na sua gestão e seu uso para ações ambientais

UF	Município possui fundo municipal de meio ambiente ou similar?		O conselho gestor do fundo é o CMMA ou similar?		No ano de 2019, foi utilizado recurso do fundo municipal de meio ambiente para ações ambientais?	
	Respostas	Sim (%)	Respostas	Sim (%)	Respostas	Sim (%)
Acre	22	36,4	6	16,7	8	25,0
Alagoas	99	19,2	16	75,0	19	36,8
Amazonas	62	54,8	30	60,0	34	47,1
Amapá	16	100,0	16	87,5	16	6,3
Bahia	411	76,6	295	71,5	314	31,5
Ceará	182	86,3	108	73,1	157	39,5
Distrito Federal	1	100,0	0	100	1	100,0
Espírito Santo	78	92,3	67	98,5	72	33,3
Goiás	243	84,0	188	77,1	204	65,2
Maranhão	177	44,1	67	73,1	78	29,5
Minas Gerais	853	49,4	379	71,8	421	36,8
Mato Grosso do Sul	78	84,6	62	75,8	66	54,5
Mato Grosso	139	66,9	87	75,9	92	44,6
Pará	138	95,7	107	67,3	131	69,5
Paraíba	223	9,9	20	75,0	22	31,8
Pernambuco	184	27,2	47	70,2	50	34,0
Piauí	224	31,7	56	73,2	71	29,6
Paraná	399	63,7	239	81,6	254	52,4
Rio de Janeiro	92	97,8	78	74,4	90	50,0
Rio Grande do Norte	167	19,8	27	70,4	33	27,3
Rondônia	47	57,4	26	69,2	27	63,0
Roraima	15	73,3	10	60,0	11	63,6
Rio Grande do Sul	497	94,4	451	79,6	469	60,3
Santa Catarina	291	42,6	114	75,4	124	45,2
Sergipe	75	62,7	34	64,7	47	8,5
São Paulo	645	63,3	355	76,1	408	38,2
Tocantins	109	47,7	38	39,5	52	40,4
Total	5.467	59,9	2.923	74,9	3.271	44,8

Fonte: Munic/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=32141>. Acesso em: 29 maio 2025.

Elaboração dos autores.

Por fim, entre os aspectos selecionados na Munic 2020, chama a atenção o tema da escolaridade e capacitação dos profissionais na área ambiental. Há uma lenta transição entre o predomínio, no passado, das ocupações de nível médio, para a preponderância, na atualidade, dos postos de nível superior (analistas, fiscais, especialistas, gestores ambientais), possivelmente pela baixa institucionalização e estruturação da área, como visto nos dados anteriormente apresentados. Na amostra da Munic 2020, com 3.496 municípios com respostas validadas, verifica-se um maior esforço de capacitação voltado para os instrumentos de educação ambiental (46,7% dos municípios) e licenciamento (43,5%) – tabela 6.

TABELA 6

Número de municípios com alguma capacitação na área ambiental por meio de parceria com a União e temas de capacitação (2017-2020)

(Em %)

UF	Teve capacitação pelo governo federal			Tema estruturação da gestão municipal de meio ambiente	Tema licenciamento	Tema educação ambiental
	Respostas	Sim (%)	Total "sim"	Total "sim" (%)	Total "sim" (%)	Total "sim" (%)
Acre	22	31,8	7	42,9	14,3	42,9
Alagoas	99	33,3	33	33,3	24,2	42,4
Amazonas	62	24,2	15	46,7	40,0	46,7
Amapá	16	100,0	16	56,3	31,3	68,8
Bahia	410	31,7	130	43,1	60,8	51,5
Ceará	182	50,0	91	33,0	33,0	53,8
Distrito Federal	1	100,0	1	0,0	0,0	0,0
Espírito Santo	78	29,5	23	43,5	56,5	47,8
Goiás	243	39,1	95	41,1	51,6	61,1
Maranhão	178	40,4	72	36,1	47,2	58,3
Minas Gerais	853	30,5	260	35,0	43,8	43,1
Mato Grosso do Sul	78	55,1	43	44,2	25,6	60,5
Mato Grosso	139	34,5	48	47,9	60,4	54,2
Pará	138	44,9	62	43,5	66,1	59,7
Paraíba	223	24,2	54	46,3	11,1	35,2
Pernambuco	184	44,6	82	28,0	36,6	40,2
Piauí	224	26,3	59	40,7	42,4	59,3
Paraná	399	28,8	115	34,8	20,0	50,4
Rio de Janeiro	92	34,8	32	43,8	46,9	40,6
Rio Grande do Norte	167	37,7	63	52,4	30,2	47,6
Rondônia	47	29,8	14	28,6	35,7	28,6

(Continua)

(Continuação)

UF	Teve capacitação pelo governo federal			Tema estruturação da gestão municipal de meio ambiente	Tema licenciamento	Tema educação ambiental
	Respostas	Sim (%)	Total "sim"	Total "sim" (%)	Total "sim" (%)	Total "sim" (%)
Roraima	15	40,0	6	83,3	0,0	16,7
Rio Grande do Sul	497	49,5	246	26,0	82,5	28,5
Santa Catarina	291	28,2	82	30,5	51,2	32,9
Sergipe	75	49,3	37	43,2	35,1	54,1
São Paulo	645	37,5	242	37,6	21,1	49,2
Tocantins	109	39,4	43	27,9	14,0	67,4
Total	5.467	36,1	1.971	36,9	43,5	46,7

Fonte: Munic/IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=32141>. Acesso em: 29 maio 2025.
Elaboração dos autores.

A priorização de temas relativos à educação ambiental e ao licenciamento indica a relevância desses instrumentos para a estruturação da gestão ambiental nos municípios e no Sisnama. O total de municípios com alguma parceria com a União para capacitação (1.971 em 3.496 com respostas) pode indicar a existência de grande demanda, a qual poderia ser mais bem registrada e difundida. A ausência de informações para mais de 2 mil municípios nesse quesito sinaliza para o desafio de aprimoramento na obtenção desses dados, os quais seriam necessários para melhor planejamento das ações de capacitação.

4 O SISNAMA E A COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS

Conforme mencionado, a CF/1988 apontou para a importância da cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental, definindo como competência compartilhada a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas (Brasil, 1988, art. 23, inciso VI). Assim, a dinâmica das relações de cooperação desenvolvida no âmbito da estrutura federativa do Sisnama se constitui em um fator relevante para a sua efetividade. De fato, a política ambiental se efetiva não apenas com o cumprimento das competências cabíveis a cada ente, mas também com a necessária cooperação entre eles, de modo que a autonomia (autorregulação) que possuem se equilibre com a interdependência para o equacionamento de questões ambientais compartilhadas.

Dessa maneira, torna-se necessária uma atuação integrada entre os entes na busca de soluções efetivas para os problemas comuns – o que pressupõe tanto a cooperação vertical (entre diferentes níveis governamentais), quanto horizontal (com governos de mesmo nível). Tal cooperação se torna particularmente importante ao se considerar as desigualdades territoriais do país.

O box 1 traz os instrumentos de cooperação para os entes federativos em matéria ambiental previstos no art. 4º da LC nº 140/2011. Trata-se de um rol não exaustivo, o qual indica que a atuação conjunta desses entes pode se dar por meio de diversas práticas administrativas, instrumentos econômicos ou dispositivos legais.

BOX 1

Instrumentos de cooperação previstos na LC nº 140/2011

- I – *Consórcios públicos*, nos termos da legislação em vigor;
- II – *Convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares* com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;
- III – *Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal*;
- IV – *fundos públicos e privados* e outros instrumentos econômicos;
- V – *delegação de atribuições de um ente federativo a outro*, respeitados os requisitos previstos na LC;
- VI – *delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro*, respeitados os requisitos previstos na LC.

Fonte: Brasil (2011, art. 4, grifo nosso). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm.

4.1 Comissões tripartites nacional e estaduais e bipartite do Distrito Federal

Entre os instrumentos previstos, destacam-se as comissões tripartites nacional e estaduais, assim como a bipartite do Distrito Federal. Elas foram estabelecidas no intuito de promover o diálogo e a gestão ambiental compartilhada entre os órgãos e as entidades ambientais dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, com o objetivo de fortalecer o Sisnama. A Comissão Tripartite Nacional (CTN) foi estabelecida em 2001 (Portaria MMA nº 189). O regimento interno da CTN estabelece que ela será composta por três representantes de cada esfera (União, estados e Distrito Federal, e municípios), podendo ser convidados especialistas, e que as reuniões devem ser trimestrais (Portaria MMA nº 84/2018).

Os registros das reuniões realizadas entre 2001 e 2024, disponíveis no sítio do MMA, mostram que nem sempre elas aconteceram trimestralmente já que não houve reuniões em alguns anos. No total, estão registradas 28 reuniões da CTN até 2025 (nesse ano, com dados parciais), conforme a tabela 7.

TABELA 7

Reuniões da CTN

Ano	Número da reunião	Quantidade
2001	1ª	1
2003	2ª, 3ª e 4ª	3
2004	5ª, 6ª, 7ª e 8ª	4
2005	10ª e 9ª	2

(Continua)

(Continuação)

Ano	Número da reunião	Quantidade
2006	12ª e 11ª	2
2007	13ª	1
2008	14ª e 15ª	2
2010	16ª e 17ª	1
2018	18ª, 19ª, 20ª e 21ª	4
2023	22ª e 23ª	2
2024	24ª, 25ª, 26ª e 27ª	4
2025	28ª	2 ¹

Fonte: Com dados parciais para 2025 (MMA). Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dsisnama/comissoes-tripartites/reunioes-das-comissoes-tripartites>. Acesso em: 18 jun. 2025.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Levantamento das reuniões realizado até junho de 2025.

Além da realização das reuniões, foram criados alguns grupos de trabalho (GTs) para tratar de temas específicos ao longo dos anos, indicando temas considerados como prioritários, em determinados períodos, para uma gestão tripartite nacional.

QUADRO 1
GTs criados na CTN

GT/tema	Ano de criação
GT de Acompanhamento da Regulamentação do Artigo nº 23 [da] Constituição Federal	2005
GT Mosaicos de UCs e Outras Áreas Protegidas	2023
GT Resíduos e Logística Reversa	2023
GT Bolsa Verde	2024
GT Incêndios Florestais	2024

Fonte: Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dsisnama/comissoes-tripartites/grupos-de-trabalho>.
Elaboração dos autores.

4.2 Consórcios intermunicipais em temas ambientais

Outro instrumento de cooperação previsto para os estados e municípios são os consórcios – regidos pela Lei nº 11.107/2005 –, que podem ser firmados por meio de convênios, acordos de cooperação técnica e instrumentos similares. Como apontam Mendes e Araújo (2025), os consórcios públicos ainda enfrentam diversos desafios que limitam seu potencial de aplicação, entre os quais recursos insuficientes, dificuldades de coordenação, burocracia e descontinuidade política. Os autores também apontam a carência de estudos avaliativos sobre a efetividade do instrumento.

Na área ambiental, estudo de Santos *et al.* (2022) apontou a cooperação intermunicipal por meio de consórcios como uma alternativa para somar recursos

e esforços em relação a objetivos comuns, diante da incapacidade de muitos municípios executarem isoladamente as obrigações previstas na PNMA.

Ao investigar a incidência de arranjos cooperativos intermunicipais para 4.479 municípios brasileiros, o estudo verificou que 31,6% realizavam consórcios públicos na área ambiental, com um expressivo aumento do uso desse instrumento no período de 2005 a 2017. A análise dos autores demonstrou que municípios com menor capacidade financeira e administrativa têm maiores chances de cooperar por meio de consórcios públicos para implementação da PNMA.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) fez um levantamento de algumas boas práticas adotadas por cinco consórcios públicos intermunicipais (quadro 2). Como pode ser observado, essas iniciativas demonstram a possibilidade da cooperação na matéria ambiental, com potencial de alavancar as capacidades municipais (CNM, 2023).

QUADRO 2
Exemplos de consórcios públicos municipais em temas ambientais e áreas de atuação

Iniciativas	Municípios	Áreas de atuação
Consórcio Público Rio Guandu	Afonso Cláudio, Baixo Guandu, Brejetuba, Laranja da Terra, no Espírito Santo	Licenciamento ambiental municipal; recuperação ambiental; educação ambiental; captação de recursos
Consórcio Intermunicipal Ribeirão Lajeado	Alto Alegre, Barbosa e Penápolis, em São Paulo	Recuperação da bacia do Ribeirão Lajeado; recomposição de mata ciliar; manejo do solo; conservação de estradas rurais; conscientização ambiental
Consórcio Intermunicipal da APA Federal do Noroeste do Paraná (Comafen)	Doze municípios no noroeste do Paraná	Criação de parques municipais; elaboração de planos de manejo; suporte técnico ao uso do ICMS Ecológico
Consórcio Intermunicipal de Gerenciamento Ambiental (Iberê)	Região da bacia do Rio Chapecó/Irani, em Santa Catarina	Preservação de matas ciliares; conscientização para preservação dos recursos hídricos; capacitação da população
Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê (Condemat)	Catorze municípios da Região Metropolitana de São Paulo (por exemplo, Mogi das Cruzes, Guarulhos e Itaquaquecetuba)	Gestão de resíduos sólidos; ampliação da coleta seletiva; capacitação de agentes ambientais

Fonte: CNM (2023).
Elaboração dos autores.

Apesar dos instrumentos de cooperação disponíveis, percebe-se que, na prática, a cooperação entre os entes ainda não se desenvolveu plenamente em relação à gestão ambiental. Não se pode ignorar que, enquanto os benefícios potenciais de colaboração oferecem claros incentivos para situações nas quais as partes envolvidas ganham conjuntamente, há maiores obstáculos para a colaboração emergir em cenários onde há conflitos e dilemas, onde um grupo de atores ganha, enquanto outro pode incorrer em custos (Heikkila e Gerlak, 2005), e que as UFs competem entre si por recursos.

Assim, interesses locais ou de uma esfera da Federação podem dificultar a coligação de interesses maiores, públicos, de espectro mais ampliado, pautados em requisitos técnicos e não apenas políticos. Dessa forma, o ideal do federalismo cooperativo e da gestão compartilhada em matéria ambiental ainda se depara com dificuldades ante a disputa por recursos, bem como em relação às diferentes visões políticas pertinentes ao equacionamento de questões ambientais.

5 O SISNAMA E AS INICIATIVAS DE GESTÃO NO CONTEXTO TERRITORIAL

A conexão entre território e meio ambiente ocorre em variados recortes ou frações do espaço total – tais como regiões, biomas, diferentes camadas federativas, áreas rurais ou urbanas – que apresentam fatores naturais, sociais, econômicos e culturais muito distintos. Isso significa que as especificidades ou características de determinada parcela do território não apenas influenciam, mas também são determinantes na maneira como as políticas públicas são formuladas e implementadas, em resposta às questões ambientais que ali ocorrem. Nesse contexto, as dimensões continentais e a diversidade do território nacional, suas características, especificidades e diferenças regionais e locais são elementos imprescindíveis a serem considerados.

Entre os diferentes recortes territoriais, os biomas brasileiros apresentam fatores naturais, sociais, econômicos e culturais próprios e diferenciados. Daí decorre que as características dessas parcelas do território nacional deveriam ser consideradas nas políticas ambientais e na atuação do Sisnama, em resposta às questões ambientais ali presentes, tendo em vista soluções específicas e adaptadas. Além desses, diversos outros recortes podem ser adotados para a gestão ambiental no território, tais como a gestão por bacias hidrográficas ou por regiões com características climáticas semelhantes, como o semiárido brasileiro.

O Sisnama baseia-se nos recortes políticos do território, abrangendo um conjunto de instituições, em diferentes camadas administrativas, com mandatos restritos às suas respectivas jurisdições ou limites políticos. Contudo, ainda que as competências e atribuições dos entes estejam delimitadas constitucionalmente e por meio da LC nº 140/2011, os problemas ambientais transcendem fronteiras políticas, artificialmente estabelecidas – tanto em suas causas quanto em seus efeitos ou nos impactos deles decorrentes.

O zoneamento ecológico-econômico (ZEE) é considerado um dos principais instrumentos previstos na PNMA (Lei nº 6.938/1981) para orientar o planejamento territorial, visando conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. Regulamentado pelo Decreto nº 4.297/2002, o ZEE foi pensado para orientar a distribuição espacial das atividades econômicas, levando-se em conta as características e fragilidades dos diversos ecossistemas, tendo direito de estabelecer vedações ou restrições para a localização de atividades econômicas ou restrições de

exploração, quando se mostrarem incompatíveis, podendo orientar os processos de licenciamento ambiental. O ZEE tanto pode ter recorte nacional, quanto regional, estadual ou local.

O ZEE nacional iniciou-se pela elaboração do Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, que, após concluído, foi instituído pelo Decreto nº 7.378/2010. Também foi elaborado o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (BHSF), concluído em 2018, com vistas a orientar a implementação do Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. Em 2022, calculava-se que a área total com diretrizes de uso e ocupação em bases sustentáveis, definidas a partir de iniciativas estaduais ou regionais de ZEE concluídas, correspondia a 94,13% do território nacional.¹¹ Não obstante, persistem críticas quanto à efetividade na aplicação do instrumento.

O MMA, por meio do Departamento de Apoio ao Conama e ao Sisnama (DSisnama), elaborou um levantamento abrangente com 81 iniciativas em andamento com impacto nos estados e municípios, voltadas à promoção da gestão ambiental no território (Moraes, [s.d.]). Esse panorama integra o processo de diagnóstico que vem sendo desenvolvido em parceria com o Ipea para subsidiar a elaboração de um Plano de Governança Ambiental para o Sisnama, buscando o aprimoramento do sistema. A seguir, destacam-se algumas das iniciativas em curso, com diferentes recortes territoriais (sejam de abrangência nacional, por biomas ou regiões estratégicas).

- 1) Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Gerco): instituído pela Lei nº 7.661/1988 com vistas ao ordenamento da ocupação do litoral e à utilização racional de seus recursos, além da preservação de patrimônios naturais e culturais localizados na zona costeira, que, apesar de representar menos de 4% do território nacional, abriga cerca de 20% da população brasileira.
- 2) Plano Nacional de Combate à Desertificação: o plano atual, chamado Plano de Ação Brasileiro de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAB-Brasil 2024), tem um horizonte de vinte anos (2024-2043), e busca articular estratégias para neutralizar a degradação da terra e mitigar os efeitos da seca. Ele foi elaborado de forma participativa, envolvendo sociedade civil, instituições de ensino e órgãos governamentais. Está estruturado em cinco eixos temáticos – Governança e Fortalecimento Institucional; Pesquisa, Inovação e Gestão da Informação; Melhoria das Condições de Vida da População Afetada; Gestão Sustentável para a Neutralização da Degradação da Terra; e Adaptação

11. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programa-projetos-acoes-obras-atividades/agendaambientalurbana/gestao-ambiental-territorial>. Acesso em: 6 jun. 2025.

às Mudanças Climáticas e Mitigação dos Efeitos da Seca. Além disso, o plano está alinhado com compromissos internacionais, como a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD), e busca fortalecer a resiliência das populações afetadas. Calcula-se que, nas áreas suscetíveis à desertificação, vivem mais de 30 milhões de brasileiros(as). O plano nacional se desdobra em planos estaduais (que abrangem todos os estados do Nordeste, além de Minas Gerais e Espírito Santo), que vêm sendo elaborados, com previsão de conclusão até 2026.

- 3) Programa União com os Municípios: o programa atua nos biomas Amazônia e Cerrado, apoiando territórios prioritários na prevenção e redução do desmatamento e da degradação florestal, conforme estabelecido pelo Decreto nº 11.687/2023. Com abordagem territorial e foco na escala municipal, tem como finalidade promover ações como regularização ambiental e fundiária, assistência técnica e extensão rural (Ater), recuperação de áreas degradadas, capacitação local e PSA.
- 4) Programa Cidades Verdes Resilientes: instituído pelo Decreto nº 12.041/2024, trata-se de uma estratégia conjunta dos ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima, das Cidades e da Ciência, Tecnologia e Inovação, voltada à promoção da qualidade ambiental urbana e à redução das desigualdades e riscos climáticos nos territórios urbanos mais vulneráveis. Atua diretamente em municípios, incentivando projetos relacionados a áreas verdes, soluções baseadas na natureza, construções de baixo carbono, entre outros. Estruturado em uma lógica federativa, o Programa Federal tem atuado principalmente na coordenação de ações entre os entes da Federação, no aporte de orientações estratégicas e na captação de recursos a serem direcionados a intervenções sustentáveis e resilientes para as cidades.
- 5) Programa Nacional de Gestão Ambiental Rural (Gestar): visa fortalecer a gestão ambiental em territórios rurais de todos os biomas brasileiros, com foco em bacias hidrográficas mais vulneráveis. A iniciativa promove o uso sustentável dos recursos naturais, a redução de impactos produtivos e a melhoria da qualidade de vida no campo. Estruturada em quatro eixos, adota a gestão integrada da paisagem e a formação de corredores ecológicos e agroecológicos. A implementação será articulada com estados e municípios, por meio do Sisnama, assegurando coordenação federativa e adaptação territorial.
- 6) Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa): regulamentado pelo Decreto nº 10.140/2019, é um exemplo de política ambiental territorial com articulação federativa, especialmente entre União e estados, com

impactos relevantes nas escalas locais. Insere-se no modelo do Sisnama, ao viabilizar a atuação coordenada de entes federativos em áreas protegidas, fortalecendo capacidades de gestão e conservação ambiental no bioma Amazônia.

- 7) Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde): instituído pela Lei nº 12.512/2011, objetiva promover a conservação dos ecossistemas e a melhoria das condições de vida de populações em situação de extrema pobreza no meio rural, por intermédio da transferência direta de recursos financeiros a famílias que desenvolvem atividades sustentáveis em territórios ambientalmente relevantes. Tem foco atual na Amazônia Legal, no bioma Cerrado e em áreas marinhas do Nordeste. Com mais de 51 mil famílias atendidas em 2024 e recursos do orçamento da União, o Bolsa Verde atua dentro da perspectiva do federalismo ambiental, ao integrar políticas socioambientais em diferentes níveis de governo e de biomas.
- 8) Programa AdaptaCidades: conduzido pela Secretaria Nacional de Mudança do Clima, com apoio do Fundo Verde do Clima, tem como objetivo apoiar a elaboração de pelo menos 260 planos municipais ou regionais de adaptação à mudança do clima, abrangendo os 26 estados brasileiros. Estruturado com base em oficinas participativas realizadas ao longo de 2024 com representantes estaduais e municipais, o programa vai ao encontro do *federalismo climático*, ao promover a articulação entre os entes federativos.
- 9) Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA): instituída pela Lei nº 14.119/2021, que também cria o Programa Federal de PSA e o Cadastro Nacional de PSA, tem por objetivo orientar a atuação do poder público, das organizações da sociedade civil e dos agentes privados em relação ao assunto. Entre as suas diretrizes, está a coordenação entre União, estados e municípios. O processo de regulamentação deste instrumento está em curso e conta com apoio técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em diálogo com os estados, por meio da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema), reforçando o caráter federativo da política e sua adaptação às distintas realidades socioambientais do país.
- 10) Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas (Progestão): é fruto de cooperação e articulações entre os governos federal (MMA e Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA), governos estaduais e agências parceiras internacionais, de 1999 a 2008. Foi instituído em 2011 por meio do Pacto, por representantes de órgãos estaduais gestores

de recursos hídricos, o MMA e a ANA. É regido pela Resolução ANA nº 379/2013. O Progestão objetiva a capacitação e o fortalecimento da gestão, possibilitando auxílio na estruturação das entidades responsáveis por gerir os recursos hídricos nos estados e no Distrito Federal, a partir do princípio da cooperação federativa. Tem como base o repasse de recursos financeiros por alcance de metas acordadas previamente, a geração de indicadores pelos entes estaduais aderentes, e a adesão voluntária das UFs. É desenvolvido e executado pela ANA, em apoio aos Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGREHs).

O levantamento do MMA revela uma rede ampla e capilarizada de iniciativas (instrumentos, programas e projetos) que evidenciam um esforço importante de territorialização e adaptação das políticas públicas às realidades locais. Contudo, observa-se que tais iniciativas poderiam ser melhor coordenadas e articuladas por meio de instrumentos que fortaleçam a cooperação e gestão federativas. Assim, as informações e os resultados alcançados poderiam ser compartilhados, tendo em vista uma atuação ambiental mais integrada, transparente e resiliente do Sisnama no território nacional (Moraes, [s.d.]).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, buscamos refletir sobre a “missão” do Sisnama de promover a cooperação entre os entes que o compõem e fortalecer suas capacidades estatais. Por intermédio do panorama apresentado – relativo às competências da União, estados e municípios, bem como sobre instrumentos de cooperação no sistema –, evidenciou-se um conjunto de lacunas nas capacidades estatais, em diferentes níveis, para atender à grande quantidade de atribuições cabíveis a cada ente. O panorama mostrou, com base nas informações da Munic, que os municípios ainda detêm as maiores fragilidades em relação à estrutura de gestão e disponibilidade de recursos, mesmo sendo responsáveis por grande parte das ações executivas de gestão ambiental.

Além disso, apontou-se, ao longo do texto, a necessidade de se aprimorar a conexão entre a gestão ambiental e o território, considerando-se que o espaço territorial não é apenas um pano de fundo ou um palco onde as políticas ambientais ocorrem, e sim a base fundamental dessas políticas. Nesse aspecto, as recentes medidas estruturantes do MMA, como os programas e ações destacados, ainda que insuficientes, são convergentes com as necessidades de cooperação em diferentes recortes territoriais, de suporte à capacitação e financiamento, conforme previsto na LC nº 140/2011. O passo seguinte necessário é avançar em planejamento e cooperação em questões relativas a territórios com características semelhantes, como no caso da gestão por biomas e por bacias hidrográficas.

Para que se possa avançar nesse sentido, as instituições que fazem parte do Sisnama, em todas as suas instâncias, necessitam aprimorar suas estruturas administrativas e de gestão, como tem sido discutido no âmbito de reuniões da CTN. Esse é um requisito para possibilitar o acesso das entidades do sistema a recursos para o fortalecimento de capacidades estatais, com destaque para os municípios.

Deve-se ter em mente, ainda, que o Sisnama se insere em um contexto maior, de um complexo sistema socioeconômico, no qual o desenvolvimento sustentável só pode ser alcançado se as considerações ambientais se tornarem um componente intrínseco das metas, estratégias e procedimentos de tomada de decisão das principais políticas públicas. Ou seja, mediante a responsabilidade compartilhada pela proteção ao meio ambiente por todos os setores econômicos e distintos níveis de governo.

Nessa perspectiva, os órgãos governamentais responsáveis por políticas setoriais têm o importante papel de não apenas cumprir a legislação ambiental, mas também de promover cuidados socioambientais complementares às ações do Sisnama. Assim, os setores produtivos devem ser incentivados e direcionados no sentido de adotar ações preventivas, cooperativas e convergentes com a sustentabilidade. Tais medidas são menos onerosas e mais efetivas, ao se evitar conflitos e a necessidade de medidas de controle e penalização, reduzindo-se os elevados custos nos quais o poder público incorre para a implementação de medidas corretivas, os quais têm sido externalizados para toda a sociedade.

Ademais, não se pode ignorar, como aponta Dryzek (2022), que as questões ambientais têm sido objeto de contínuas disputas entre atores que pensam de formas radicalmente diferentes, com discursos que competem entre si. Parte desses atores ainda defendem que os instrumentos da política ambiental são entraves ao crescimento econômico, buscando enfraquecê-los em lugar de aperfeiçoá-los. O exemplo mais recente nesse sentido é o movimento em torno da “flexibilização” do licenciamento ambiental no país, cuja proposta de lei geral para regular o instrumento encontra-se em disputa no Congresso Nacional (Brasil, 2025). Como se evidenciou neste capítulo, o Brasil ainda está atrasado em atacar as fragilidades institucionais, organizativas e orçamentárias do Sisnama, que constituem o problema gerador das dificuldades enfrentadas por instrumentos como o licenciamento ambiental.

Desse modo, no momento em que se agravam os problemas ambientais que afetam a população e a economia brasileira, potencializados pela intensificação de extremos climáticos, o país precisa avançar para superar as contradições em torno de diferentes perspectivas sobre as questões ambientais, em busca de uma conjunção de esforços que permita maior efetividade da política de meio ambiente, por meio do fortalecimento do Sisnama e da agenda ambiental.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 1, 9 dez. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Projeto de Lei do Licenciamento Ambiental desestrutura regramento e viola Constituição Federal. **Gov.br**, 21 maio 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/projeto-de-lei-do-licenciamento-ambiental-desestrutura-regramento-e-viola-constituicao-federal>. Acesso em: 23 jun. 2025.

CENTENO, M.; KOHLI, A.; YASHAR, D. Unpacking states in the developing world: capacity, performance, and politics. *In*: CENTENO, M.; KOHLI, A.; YASHAR, D. (ed.). **States in the developing world**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2017. p. 1-32.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Consórcio público na área de meio ambiente**: possibilidades para atuação eficiente. Brasília: CNM, 2023. 47 p. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Livros/2023_LIV_MAMB_Consorcio_Publico_Meio_Ambiente.pdf.

DRYZEK, J. S. **The politics of earth**: environmental discourses. Oxford: Oxford University Press, 2022.

GOMIDE, A.; PIRES, G. Capacidades estatais em ação: a abordagem dos arranjos de implementação de políticas públicas. *In*: GOMIDE, A.; MARENCO, A. (org.). **Capacidades estatais**: avanços e tendências. Brasília: Enap, 2024. p. 31-42.

HEIKKILA, T.; GERLAK, A. K. The formation of large-scale collaborative resource management institutions: clarifying the roles of stakeholders, science, and institutions. **The Policy Studies Journal**, v. 33, n. 4, p. 583-612, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos estados brasileiros**: 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 80 p.

LEME, T. N. Governança ambiental no nível municipal. *In*: MOURA, A. M. M. de (ed.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016. p. 147-174.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 27. ed. Salvador: Juspodivm; São Paulo: Malheiros, 2020.

MAZZUCATO, M. **Mission economy: a moonshot guide to changing capitalism**. Londres: Penguin Books, 2020.

MENDES, C. C.; ARAÚJO, E. Os consórcios públicos na agenda federativa de desenvolvimento territorial. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 34, p. 17-25, jan.-jun. 2025.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MORAES, M. O. S. **Mapeamento das iniciativas territoriais do MMA: projetos e parcerias**. Brasília: MMA, [s.d.]. No prelo.

MOURA, A. M. M. de. Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil: avanços e desafios. In: MOURA, A. M. M. de (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores, políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. p. 111-145.

NILSSON, M.; ECKERBERG, K. (ed.). **Environmental policy integration in practice: shaping institutions for learning**. Londres: Earthscan, 2007.

NILSSON, M. *et al.* Understanding policy coherence: analytical framework and examples of sector-environment policy interactions in the EU. **Environmental Policy and Governance**, v. 22, n. 6, p. 395-423, 2012. NORTH, D. C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

RUNHAAR, Hens; DRIESSEN, Peter; UITTENBROEK, Caroline. Towards a systematic framework for the analysis of environmental policy integration. **Environmental Policy and Governance**, v. 24, n. 4, p. 233-246, 2014.

SANTOS, J. G. dos *et al.* Cooperação intermunicipal na Política Nacional de Meio Ambiente: as capacidades estatais importam? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 6, p. 745-771, nov.-dez. 2022.

VIANA, J. P. **Gastos ambientais do governo federal: aperfeiçoamentos metodológicos, atualização para o período Bolsonaro e avaliação da atuação governamental, em especial no combate ao desmatamento na Amazônia**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2024. (Texto para Discussão, n. 2984).

WEIDNER, H.; JÄNICKE, M. (ed.). **Capacity building in national environmental policy: a comparative study of 17 countries**. Berlim: Springer, 2002.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Ações administrativas em meio ambiente de responsabilidade da União, dos estados e dos municípios, conforme a Lei Complementar (LC) nº 140/2011

Atribuições da União	Atribuições dos estados e do Distrito Federal	Atribuições dos municípios
Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) Formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a PNMA. Exercer a gestão dos recursos ambientais, no âmbito de suas atribuições. Promover ações relacionadas à PNMA nos âmbitos nacional e internacional.	PNMA e Política Estadual de Meio Ambiente (Pema) Executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a PNMA e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental. Exercer a gestão dos recursos ambientais, no âmbito de suas atribuições. Formular, executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Pema.	PNMA, Pema e Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA) Executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente. Exercer a gestão dos recursos ambientais, no âmbito de suas atribuições. Formular, executar e fazer cumprir a PMMA.
Integração e articulação da PNMA Promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios relacionados à proteção e à gestão ambiental. Articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à PNMA. Promover a articulação da PNMA com as políticas de recursos hídricos, desenvolvimento regional, ordenamento territorial e outras	Integração e articulação entre PNMA e Pema Promover, no âmbito estadual, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios relacionados à proteção e à gestão ambiental. Articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente.	Integração e articulação entre PNMA, Pema e PMMA Promover, no município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal relacionados à proteção e à gestão ambiental. Articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente.
Informação, educação, estudos e pesquisas Promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos. Organizar e manter, com a colaboração dos órgãos e entidades da administração pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima). Promover e orientar a educação ambiental, em todos os níveis de ensino, e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente.	Informação, educação, estudos e pesquisas Promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos. Organizar e manter, com a colaboração dos órgãos municipais competentes, o Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente. Prestar informações à União para a formação e atualização do Sinima. Promover e orientar a educação ambiental, em todos os níveis de ensino, e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente.	Informação, educação, estudos e pesquisas Promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos. Organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente. Prestar informações aos estados e à União para a formação e atualização dos sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente. Promover e orientar a educação ambiental, em todos os níveis de ensino, e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente.
Ordenamento territorial Elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional. Definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.	Ordenamento territorial Elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional. Definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.	Ordenamento territorial Elaborar o plano diretor, observando os zoneamentos ambientais. Definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.

(Continua)

(Continuação)

Atribuições da União	Atribuições dos estados e do Distrito Federal	Atribuições dos municípios
Controle da qualidade ambiental e licenciamento Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei. Exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União. Promover o licenciamento ambiental de projetos e atividades em áreas de sua competência, tais como os que envolvam empreendimentos binacionais, ou em áreas de fronteiras, em terras indígenas e em unidades de conservação (UCs) federais (exceto áreas de preservação ambiental – APAs e as que envolvam dois ou mais estados).	Controle da qualidade ambiental e licenciamento Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei. Exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos estados. Promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º. Promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em UCs instituídas pelo estado, exceto em APAs.	Controle da qualidade ambiental e licenciamento Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei. Exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao município. Observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas na LC nº 140/2011, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos: que causem ou possam causar impacto ambiental de alcance local, conforme tipologia definida pelos respectivos conselhos estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou localizados em UCs instituídas pelo município, exceto em APAs.
Gestão florestal Aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: florestas públicas federais, terras devolutas federais ou UCs instituídas pela União, exceto em APAs; e atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União.	Gestão florestal Aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: florestas públicas estaduais ou UCs do estado, exceto em APAs; imóveis rurais, observadas as atribuições previstas no inciso XV do art. 7º; e atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo estado.	Gestão florestal Observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas na LC nº 140/2011, aprovar: a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e UCs instituídas pelo município, exceto em APAs; e a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo município.
Proteção da biodiversidade (fauna e flora) e do patrimônio genético. Elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção e de espécies sobreexploradas no território nacional, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies <i>in situ</i>. Controlar a introdução no país de espécies exóticas potencialmente invasoras que possam ameaçar os ecossistemas, <i>habitats</i> e espécies nativas. Aprovar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais frágeis ou protegidos. Controlar a exportação de componentes da biodiversidade brasileira na forma de espécimes silvestres da flora, micro-organismos e da fauna, partes ou produtos deles derivados. Controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas. Proteger a fauna migratória e as espécies em extinção. Exercer o controle ambiental da pesca em âmbito nacional ou regional. Gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais.	Proteção da biodiversidade (fauna e flora) e do patrimônio genético Elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies <i>in situ</i>. Controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas destinadas à implantação de criadouros e à pesquisa científica, ressalvado o disposto no inciso XX do art. 7º. Aprovar o funcionamento de criadouros da fauna silvestre. Exercer o controle ambiental da pesca em âmbito estadual.	
Controle do transporte de produtos perigosos Exercer o controle ambiental sobre o transporte marítimo de produtos perigosos. Exercer o controle ambiental sobre o transporte interestadual, fluvial ou terrestre, de produtos perigosos.	Controle do transporte de produtos perigosos Exercer o controle ambiental do transporte fluvial e terrestre de produtos perigosos, ressalvado o disposto no inciso XXV do art. 7º.	

Fonte: Brasil (2011, arts. 7º, 8º, 9º e 10).
Elaboração dos autores.

REFERÊNCIA

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 1, 9 dez. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm.

MUDANÇA CLIMÁTICA, NECESSIDADE DE MUDANÇA TRANSFORMACIONAL DA ECONOMIA E TRANSIÇÃO JUSTA NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Gustavo Luedemann¹

Não estamos enfrentando apenas uma crise climática. Estamos diante de muitas emergências que se sobrepõem e intersectam – desde surtos de supremacia branca até a violência baseada em gênero e a crescente desigualdade econômica –, e simplesmente não temos como resolvê-las uma após a outra. Precisamos, portanto, de uma abordagem integrada: políticas concebidas para zerar as emissões e, ao mesmo tempo, criar empregos satisfatórios e sindicalizados, além de assegurar uma justiça significativa para os que são mais abusados e excluídos na economia extrativa atual. Precisamos de uma transição justa.

Naomi Klein (2022)

1 INTRODUÇÃO

O Brasil sediará a 30ª Conferência das Partes (Conference of the Parties – COP-30) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) em novembro de 2025. O evento voltará os olhos para o nível de ambição dos países, em termos de ações climáticas propostas, em especial para o Brasil, como anfitrião e por ser conhecido mantenedor da maior parcela da maior floresta tropical do planeta. O país também tem um reconhecido potencial na liderança no combate da principal causa da crise climática, a queima de combustíveis fósseis. Historicamente, o Brasil

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). E-mail: gustavo.luedemann@ipea.gov.br.

conta com grande participação de fontes renováveis na matriz elétrica e possui tecnologia e experiência de uso em grande escala de combustíveis renováveis.

Tanto a inação frente à crise climática quanto as fortes e necessárias medidas para se fazer frente a esta crise podem afetar de diversas formas os brasileiros e demais cidadãos do mundo de maneira notadamente desigual. O termo *transição justa* aparece como uma salvaguarda para antecipar e mitigar a tempo consequências sociais e distributivas, em especial a grupos vulnerabilizados, da interferência estatal na sua busca para soluções à crise ambiental.

Este capítulo visa contribuir para o debate sobre quais são as mudanças que o mundo e o Brasil precisarão enfrentar, e levanta os cuidados necessários para que tanto as consequências da mudança do clima em curso quanto as próprias medidas mitigadoras do problema não afetem negativamente parcelas específicas da sociedade, ou seja, que haja uma transição justa para uma nova economia capaz de desviar a trajetória de mudança climática em curso para um cenário mais brando para a manutenção da vida no planeta, com qualidade de vida para seus habitantes e preservando sua diversidade. Em que pese o reconhecimento de que a crise ambiental se expressa em mais frentes, como perda de biodiversidade, poluição plástica etc., o foco deste texto está na transição energética e nas emissões de gases que provocam o efeito estufa, na expectativa de que muitos outros problemas ambientais possam ser abordados adicionalmente em outros estudos, em sinergia com as medidas necessárias para conter a mudança do clima.

2 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA CLIMÁTICA NO BRASIL, INSERIDO NO CONTEXTO GLOBAL

O Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como RIO-92, nome dado pela cidade e ano em que se reuniu. Naquele ano, diversos documentos sobre meio ambiente foram assinados e três convenções criadas ficaram sendo conhecidas como “Convenções do Rio”:² a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), a Convenção sobre Desertificação (United Nations Convention to Combat Desertification – UNCCD) e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Global do Clima (UNFCCC). Já nesse período, o movimento trabalhista percebe que a questão ambiental global pode ter impacto para os trabalhadores e começa a participar mais sistematicamente nas negociações, sendo estes reconhecidos como agentes interessados e afetados na Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) na Organização das Nações Unidas – ONU (Stavis e Felli, 2015).

2. Para mais informações, ver: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-rio-conventions>.

Sob a UNFCCC, o primeiro documento que trazia obrigações de ações de mitigação para a mudança do clima foi o Protocolo de Quioto,³ firmado em 1997 e em vigor a partir de 2004, que estabelecia metas de redução das emissões para 37 países industrializados, economias em transição e a União Europeia. O Brasil, apesar de não ter como compromisso nesse protocolo a redução quantificada de suas emissões, participou com sua iniciativa privada gerando reduções certificadas de emissão passíveis de serem adquiridas pelos agentes com obrigação formal de redução de suas emissões. O país também participou dos compromissos através de uma meta voluntária, declarada à UNFCCC, de reduzir suas emissões proporcionalmente à previsão de seu aumento. Isto é, havia países que tinham obrigação de reduzir suas emissões de maneira absoluta – na prática, os países que pertenciam à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), listados no Anexo I da UNFCCC (1992) – e havia os países em desenvolvimento, como o Brasil, não listados no anexo, que tinham um compromisso de desviar sua rota de aumento de emissões no sentido de emitir menos do que era projetado para o futuro. Estes últimos poderiam abarcar, em seus territórios, projetos voluntários para reduzir emissões (sempre comparados a cenários de referência para investimento em atividade semelhante) e gerar créditos de redução que poderiam ser auferidos por agentes situados em jurisdições onde a redução era obrigatória.

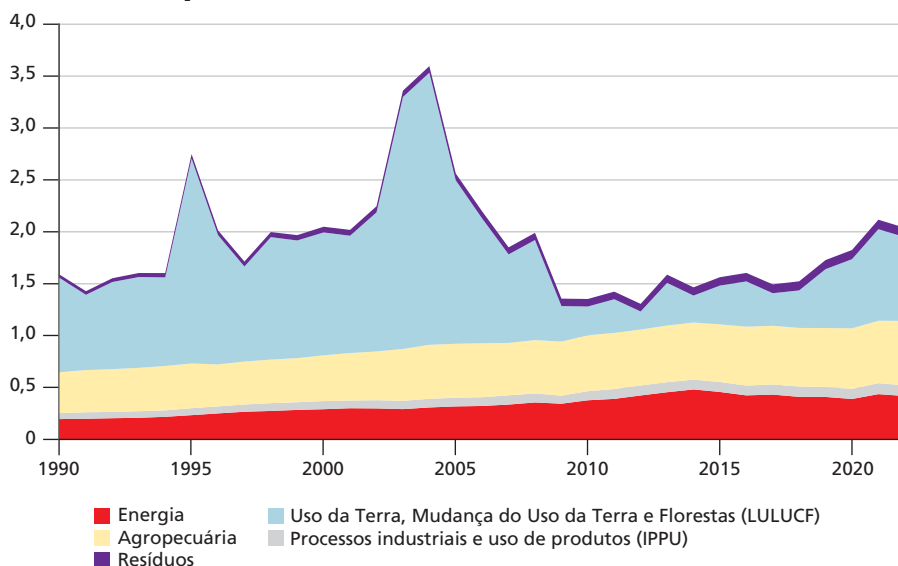
O Brasil, então, além de participar do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), auxiliando no atingimento das metas dos países “desenvolvidos” (listados no Anexo I da UNFCCC) através do fornecimento de redução de emissões mais baratas que as reduções domésticas nesses países, propôs metas voluntárias de redução de emissão fortemente apoiadas na redução do desmatamento. A ação nesse sentido reduziu um montante de emissões decorrentes da mudança do uso do solo e florestas que perfaz um percentual de redução das emissões do Brasil muito maior que o equivalente ao percentual reduzido pelo conjunto dos setores de países desenvolvidos, listados no Anexo I da convenção, sob o Protocolo de Quioto em seu primeiro período de compromisso⁴ (de 2008 a 2012, gráfico 1). Todavia, a trajetória do histórico de desmatamento é errática, conforme se vê no gráfico 1, fortemente dependente de política de controle do desmatamento (Maia *et al.*, 2011; Gatti *et al.*, 2023).

3. Para mais informações, ver: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol>.

4. Pelos dados do inventário nacional (National Inventory Report – NIR), de 2024, a redução de emissões totais do Brasil entre 2008 e 2012 foi de 684,43 kt de CO₂ equivalentes, que perfaz 34% das emissões de 2008. Importante salientar que as reduções de emissão vieram de um único setor, o de mudança de uso do solo e florestas, onde é computado o desmatamento. Os demais setores tiveram aumento, mas pouco significativo frente ao montante das reduções de desmatamento (Sirene). Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/emissoes/emissoes-de-gee-por-setor-1>.

GRÁFICO 1

Emissões de GEE equivalentes por setor¹
(Em gt de CO₂e)



Fonte: Sistema de Registro Nacional de Emissões (Sirene), Ministério da Ciência e Tecnologia.
Elaboração do autor.

Nota: ¹ Calculadas conforme diretrizes do Painel Intergovernamental sobre Mudanças do Clima (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) para a equivalência ao CO₂ pelo potencial de aquecimento global (*global warming potential – GWP*), nos valores do quinto relatório do painel (Fifth Assessment Report – AR5).

Obs.: GEE – gases de efeito estufa.

Com o fracasso da 15ª Conferência das Partes (COP-15) da UNFCCC, que serviu como Reunião das Partes do Protocolo de Quioto (Meeting of the Parties – MOP), em 2009, em Copenhague, não estabelecendo novas metas para o segundo período de compromisso, houve um esvaziamento da negociação sem a participação ou sem metas de grandes emissores, como os Estados Unidos da América – EUA (que já não participaram desde o primeiro período de compromisso), o Canadá (que saiu do acordo sem atingir as metas do primeiro período) e o Japão (que, devido ao acidente em Fukushima, afirmava não ter como baixar suas emissões), o que causou uma relativa paralisação nas ações. Em que pese a liderança no processo de políticas de mitigação graças ao estabelecimento do primeiro grande esquema de teto de emissão e comércio de permissões de emissão, o Esquema Europeu de Comércio de Emissões de Carbono (UE, 2003), a União Europeia atingiu suas metas para o segundo período de compromisso com a ajuda de reduções certificadas de emissões (do MDL) de muito baixo custo, devido ao desaquecimento do mercado.

O Acordo de Paris, firmado em 2015, pretendia recuperar a ambição de mitigação dos países, incluindo todos os países no conjunto de metas, ainda que respeitado

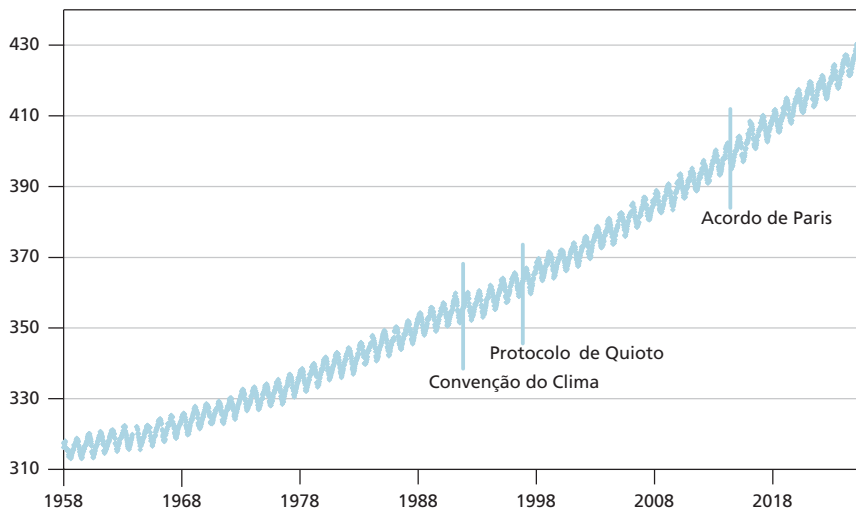
o princípio da *responsabilidade comum, porém diferenciada e as respectivas capacidades*. A ideia é que cada país traga ao processo suas próprias metas de redução de emissões dentro de um documento contendo as ações nacionalmente apropriadas, as Contribuições Nacionalmente Determinadas (Nationally Determined Contributions – NDCs). Desenhadas soberanamente nos países antes de serem submetidas ao secretariado do acordo, as NDCs passam por rodadas de aumento de ambição conforme a necessidade de se aumentar as metas propostas até elas alcançarem os valores somados que correspondem à necessidade de ambição global exigida pela ciência para que a temperatura do planeta se mantenha bem abaixo dos +2 °C acima dos valores pré-industriais. Esse sistema foi chamado de *bottom-up*, em contraste com o processo do Protocolo de Quioto, em que os valores das metas eram discutidos pelos delegados dos países no processo negociador para depois serem ratificados internamente nos países (*top-down*). Nesse processo do Acordo de Paris, a versão atual da NDC brasileira apresenta a meta de reduzir as emissões de GEE em 53% em relação ao que se emitia em 2005 até 2030 e de zerar as emissões líquidas até 2050. Uma nova versão, necessariamente mais ambiciosa, deverá ser apresentada até a COP-30.

É necessário que se saiba que, apesar de todo o esforço de concertação do conjunto dos países do globo no sentido de se controlar as emissões de gases que causam a mudança climática, não se conseguiu reduzir essas emissões, nem as estagnar no alto patamar em que se encontravam a cada momento em que a comunidade científica alertava para o problema. Ainda que determinados países tenham conseguido diminuir suas emissões e cumprir pequenas metas de redução, ocorre que as emissões – muitas vezes de suas próprias cadeias de produção – são “exportadas” para outras jurisdições, num processo chamado de “fuga”. Em outras palavras, as atividades intensivas em emissões tendem a ser praticadas em países não centrais, enquanto os países chamados desenvolvidos passam a controlar suas emissões, ainda que insuficientemente.

Em regra, ao longo de décadas, batemos recorde ano após ano na emissão de GEE. A consequência disso pode ser observada no gráfico 2, em que se vê, desde o final da década de 1950 até os dias atuais, a concentração do principal gás de efeito estufa, o CO₂, sendo enriquecida na atmosfera. Ainda que se possa argumentar que poderia ter havido um crescimento maior, com uma aceleração das emissões em algum ponto no tempo, o incremento das emissões foi notavelmente constante, gerando a mesma constância no aumento desse gás na atmosfera.

GRÁFICO 2

Curva de Keeling¹: concentração atmosférica de CO₂
(Em PPM)



Fonte: Scripps Institution of Oceanography, UC San Diego.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Nome dado em reconhecimento a Charles David Keeling por ter iniciado mensurações de concentração atmosféricas de CO₂.

Obs.: 1. Aumento da concentração de CO₂ atmosférico de 1958 até 2025. O aspecto ondulado da curva se deve ao balanço global anual entre respiração e fotossíntese. As oscilações anuais se referem ao diferente balanço entre fotossíntese e respiração dos seres vivos nos diferentes ecossistemas terrestres ao longo do ano. O incremento nas médias atuais se deve principalmente à queima de combustíveis fósseis, mas também da queima de biomassa e outras fontes residuais.

2. PPM – parte por milhão.

A dificuldade no controle das emissões de CO₂ e de todos os outros GEE está ligada às barreiras de se mover do *status quo* de produção, consumo e concentração de riqueza e poder de decisão nas mãos de parcela cada vez menor da população, como veremos a seguir. Fato é que não estamos em uma transição, todavia, e o considerável aumento de geração de energia renovável apenas incrementa o fornecimento, estimulando o consumo (Gugler, Haxhimusa e Liebensteiner, 2020; Sweeney, 2013), sem alterar a trajetória de crescimento da geração de energia a partir de fontes fósseis (Monteiro Neto, 2024; Holland *et al.*, 2022), que são ainda mais fomentadas por subsídios no Brasil, por exemplo, do que as fontes renováveis (Inesc, 2024). É necessário, portanto, que haja políticas restritivas às emissões, seja reduzindo a contratação de energia de fonte fóssil, seja aplicando preços⁵ para as emissões. Esses preços precisam ser capazes de desestimular o

5. Em dezembro de 2024 foi sancionada a Lei nº 15.042 (Brasil, 2024), que cria o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa, o qual deve colocar um preço nas emissões dos setores regulados através de um sistema de mercado, em que o preço dependerá do teto de emissões definido para cada setor regulado. Para ser de fato implementado, no entanto, é necessário conhecer as emissões das fontes de emissão reguladas e isso demanda a construção de um robusto registro de emissões por fontes e um sistema de monitoramento, declaração, verificação e mecanismos de *compliance*, que não deve estar operacional ainda pelos próximos três anos.

consumo de fontes fósseis de energia, estando acima das flutuações do mercado dessas fontes energéticas. Como mesmo energia pode ser exportada, e a energia necessária para se explorar recursos naturais ou transformá-los impacta o clima do planeta independentemente de onde ocorra, é necessária uma orquestração global para evitar a fuga de emissões.

O Reino Unido, por exemplo, conseguiu reduzir impressionantes 44% de suas emissões, uma exceção entre os países do globo. Mas, se as reduções tivessem que ser medidas pelo consumo em seu território, não pelo que é produzido nele, essa redução seria apenas cerca de 15% (Stern, 2022).

Pode ser que seja impossível, com políticas de precificação e outras políticas mais “clássicas”, que constam em livros sobre políticas climáticas como o organizado por Sir Nicholas Stern (2007) ou Walz e Schleich (2009), atingir a chamada neutralidade climática a tempo.⁶ Rosenblum *et al.* (2020) argumentam que as políticas baseadas na ideia de que as emissões são externalidades, e que as precificando se pode internalizar seus custos e otimizar o sistema econômico, são focadas em uma ideia de otimização e não de transformação. Esses autores advogam que, para se criar uma economia não baseada em combustíveis fósseis, é preciso uma visão sistêmica, e propõem uma política de transição para a sustentabilidade (*sustainability transition policy* – STP). Somente com uma visão sistêmica se poderia pensar em ações transformadoras, enquanto sinais de preço, em regra, promovem apenas mudanças incrementais no sistema já comprometido.

3 A QUESTÃO DISTRIBUTIVA, AS MUDANÇAS DO CLIMA E A POSSIBILIDADE DE UMA TRANSIÇÃO JUSTA

Pensando na implementação de políticas restritivas em termos de emissões na realidade das famílias, geramos uma imagem trágica ao supor a necessidade de se exigir de famílias de baixa renda que reduzam suas emissões. Essas baixas emissões decorrem, por exemplo: i) da refrigeração e consumo de seus alimentos; ii) de pequenas reformas de suas habitações para adaptá-las aos novos cenários climáticos ou para consertar estragos de enchentes – ou mesmo para tirá-las da situação de moradia sem banheiro e sem saneamento; iii) de sua limitada mobilidade; e iv) de seu parco consumo devido às emissões decorrentes da produção dos bens e da logística. Esses exemplos são casos claros da dificuldade de redução dessas emissões, pois envolvem suprir necessidades essenciais. Apenas desse fato já se percebe que políticas de precificação de emissões são totalmente insuficientes para lidar com o desafio, dada a inelasticidade da renda de grande parte da população para arcar com maiores custos de produtos e serviços absolutamente necessários para sua sobrevivência digna.

6. A maior parte dos países que estabeleceu seu prazo para neutralidade climática estabeleceu o ano de 2050, caso, inclusive, do Brasil.

É muitíssimo variável o quanto cada pessoa se apropria de um orçamento imaginário de emissões que é limitado pelo que a ciência calcula para nos mantermos num mundo que não passe de 1,5 °C ou 2 °C da temperatura pré-industrial. Chancel e Piketty (2022) mostram que os 10% mais ricos da população do mundo emite metade dos GEE de origem antrópica. A metade mais pobre da população emite 12%. Entendendo que chegamos no limite e que precisamos “apertar o orçamento”, não é difícil concluir que nas políticas climáticas a questão distributiva é obrigatoriamente parte integrante da solução. A redução precisa ocorrer sobre o consumo dos mais ricos, e os mais pobres precisam ser protegidos contra efeitos regressivos de políticas restritivas.

Aqui se trata do cerne do problema, a maior barreira para que ocorra uma mudança na sociedade humana capaz de conter a crise climática. É fácil ilustrar essa dificuldade. Recentemente o governo (Executivo federal) brasileiro propôs uma isenção de imposto de renda (Brasil, 2025) para assalariados que recebem até R\$ 5 mil, cuja perda arrecadatória seria fiscalmente compensada por imposto a ser pago por uma nova alíquota variando entre 0,83% para quem recebe R\$ 650 mil anuais a 10% para quem recebe a partir de R\$ 1,2 milhão anual. Cerca de 140 mil brasileiros seriam taxados por esse imposto, ao passo que 10 milhões seriam beneficiados com a isenção. O novo imposto incide sobre contribuintes com renda anual igual ou superior a R\$ 650 mil, grupo que corresponde a apenas 0,13% dos contribuintes e cuja alíquota efetiva média hoje é de 2,54%. Não é sequer uma política drástica de desconcentração de renda, trata-se mais de um ajuste para corrigir uma injustiça arrecadatória existente, causada pela corrosão do poder de compra do trabalhador pela inflação sem que tenha havido correção na tabela de progressão do imposto de renda por muitos anos. Além disso, reina no país uma forte taxação sobre o consumo, que é regressiva. Não é surpresa que a medida ainda não foi aprovada e sofre muita dificuldade na tramitação. Uma medida legislativa que, para restringir emissões, cortasse 20% do poder de consumo dos 10% mais ricos para caminhar em direção à meta de redução e abrir algum espaço no orçamento de emissões para os mais necessitados estaria, pelo contexto político atual, fadada a ser engavetada no Congresso. Mas os mais necessitados, que menos emitem, são, em regra, os mais afetados pelas enchentes, secas e têm menos recursos para se proteger do calor extremo causados pela mudança do clima, sofrendo com a resultante inação.

Milanez e Fonseca (2011) revisam a literatura e descrevem que o conceito de justiça ambiental aparece em oposição à ideia de que haveria uma responsabilidade comum e indiscriminada de todos em relação aos problemas ambientais, jogando luz sobre a importância de se entender que grupos sociais distintos têm responsabilidade diferenciada sobre a apropriação e o consumo dos recursos naturais, e que a desigualdade social define o grau de exposição dos grupos sociais aos riscos ambientais.

Essa percepção é incluída na Declaração do Rio (APA, [s. d.]), cujo princípio 7 estabelece que, nas questões ambientais globais, a responsabilidade dos países é comum, porém diferenciada, e que os países desenvolvidos reconhecem a pressão exercida pelas suas sociedades sobre o meio ambiente. Na Convenção sobre Clima, este é o primeiro princípio que rege o documento. Todavia, os documentos internacionais trazem responsabilidades a governos. Chancel e Piketty (2022) lembram que há grandes emissores em países pobres e pequenos emissores em países ricos, e que, mesmo em países mais pobres, há os extremamente ricos, ainda que possam ser 0,1% ou menos que se igualem aos 10% mais ricos dos países ricos. Vemos, então, que há de se tratar a desigualdade tanto no nível da geopolítica quanto nas questões domésticas, sendo bastante esclarecedora uma abordagem internacionalista como a trazida por Fernandes (2024).

Se considerarmos a cor da pele das elites econômicas nos países periféricos, como o Brasil, não é coincidência que ela reflita predominantemente características associadas aos países centrais, colonizadores. A composição racial dessas elites segue uma continuidade histórica com a hierarquia racial colonial, sendo majoritariamente branca – o que expõe a persistência do racismo estrutural e a reprodução interna de um sistema global de dominação racial (Telles, 2004). Desta forma, pensando tanto nas consequências da ação como da inação frente à mudança do clima, não é correto ignorar a perspectiva racial da política a ser adotada.

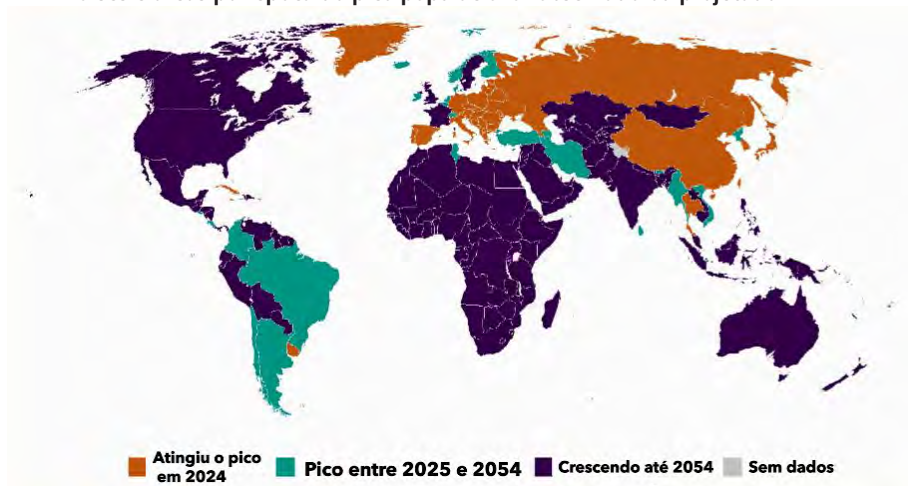
Além das desigualdades socioeconômicas e raciais, a crise climática, assim como as ações para mitigá-la, também acentua, potencialmente, desigualdades de gênero, orientação sexual, localização territorial e outras dimensões sociais. As mulheres, especialmente as negras, indígenas e periféricas, são desproporcionalmente afetadas pelos efeitos das mudanças do clima, tanto pela maior exposição a riscos ambientais quanto pela menor capacidade de adaptação – resultado de desigualdades estruturais no acesso à renda, educação, terra, saneamento e poder político. As mulheres de baixa renda enfrentam desafios particulares relacionados à dupla jornada de trabalho, ao cuidado de pessoas dependentes e à exclusão das instâncias decisórias sobre políticas ambientais – fatores que precisam ser reconhecidos, mas não reforçados como estereótipos, como situação natural. Ao contrário, idealmente todas as políticas públicas, incluindo as de clima, deveriam levar essa dimensão em conta e fazer com que a própria política pública esteja em linha com as políticas focadas na igualdade de gênero para reverter estas características que recaem sobre as mulheres. Essa perspectiva é reforçada por Kaijser e Kronsell (2014), que defendem que uma abordagem interseccional é útil para compreender como diferentes sistemas de opressão – gênero, raça, classe, sexualidade – moldam os impactos das mudanças climáticas. A justiça climática, portanto, não pode ser concebida sem considerar simultaneamente as desigualdades múltiplas que organizam a vida social e definem quem sofre, quem decide e quem lucra com o atual modelo de

desenvolvimento ou com as alternativas que possam vir a ser implementadas. A questão da (des)igualdade de gênero já foi incorporada nas chamadas trajetórias socioeconômicas compartilhadas (Andrijevic *et al.*, 2025) e deverá constar nos cenários do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima, o IPCC.

A idade também importa. A meta (do Brasil e de vários países) de emissão líquida zero, em 2050, vai ao encontro das projeções do pico de crescimento populacional, o ápice da curva antes do decrescimento, nesse mesmo período (mapa 1). A economia que, numa abordagem ortodoxa, depende do infinito crescimento da produtividade, será confrontada com uma estagnação e decrescimento da força de trabalho ao mesmo tempo que cresce o contingente de população hoje chamada de inativa. Com essa provável desaceleração ou estagnação do crescimento, as questões distributivas da riqueza disponível para gerar as condições de bem-estar da população precisam ser pensadas de maneira a não “deixar para trás”, principalmente, os trabalhadores aposentados. Se, por um lado, a estagnação econômica ajuda a estagnar as emissões, por outro, impacta a geração de riqueza, deixando aqueles que menos se apropriam dos recursos naturais e da riqueza produzida em situação de vulnerabilidade e incapazes de sustentar os inativos, crianças, idosos e pessoas incapacitadas para o trabalho formal. O próprio Estado, responsável pela proteção das parcelas necessitadas, tende a cumprir seu papel ineficazmente devido à redução da arrecadação.

MAPA 1

Países e áreas por época do pico populacional observado ou projetado



Fonte: Menozzi, Spoorenberg e Bassarsky (2024).

Adaptação do autor.

Obs.: 1. O mapa indica onde a população ainda cresce até pelo menos 2054, onde ela já atingiu o seu pico e onde o pico é projetado para ocorrer entre o presente e 2054.

2. Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

Além da questão macro dos cálculos atuariais, a idade influencia os processos de transição para uma economia de baixa emissão de várias formas. Por exemplo, sabe-se que crianças pequenas e bebês são muito mais suscetíveis a efeitos danosos decorrentes da exposição a pesticidas, como os organofosforados, e que mulheres grávidas expostas a estas substâncias têm o risco consideravelmente aumentado de gerar crianças que apresentem neurodivergências após o nascimento (Sass, Donley e Freese, 2024). Isso precisa ser levado em conta, por exemplo, quando pensamos quem poderá estar se expondo a estas substâncias em áreas de reflorestamento, medida que faz parte de todos os planos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) já apresentados, notadamente no Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg). Também na política da agricultura de baixo carbono (ABC) se prega a contínua expansão do plantio direto, que é altamente dependente do herbicida glifosato (Lana *et al.*, 2007), conhecido também por seu alto risco de interferir no desenvolvimento neural de bebês em gestação (Costas-Ferreira, Durán e Faro *et al.*, 2022). Por outro lado, trabalhadores rurais com mais idade tendem a ter efeitos cumulativos da exposição a agrotóxicos. Caso não ocorra a transição, esses dois grupos, nos primeiros e últimos anos de vida, serão os mais suscetíveis ao calor extremo.

4 ALGUMAS POSSÍVEIS AÇÕES DA TRANSFORMAÇÃO NECESSÁRIA E NOTAS SOBRE QUESTÕES DE JUSTIÇA

Voltando à geração de energia – ainda que não seja, de fato, uma transição energética, dado que a geração de energia fóssil continua sua trajetória de expansão, acompanhada por uma parcela de geração renovável, como de costume –, os relatos dos afetados por empreendimentos de geração de energia renovável podem ser vistos como uma antecipação do potencial de injustiças sociais que podem ocorrer com estes tipos de empreendimentos, que deverão se tornar ainda muito mais numerosos quando for restrito o uso de fontes fósseis.

Em recente seminário intitulado *Transição energética justa? Desafios para uma abordagem de gênero*⁷ no Ipea, representantes de comunidades e movimentos denunciaram processos de desapropriação de territórios, acordos assimétricos feitos sem devida orientação para os membros das comunidades afetadas pelos empreendimentos, deslocamentos forçados e instalação de geradores junto a habitações, desconsiderando completamente a existência de seres humanos nesses locais. O resultado são inúmeros casos de doenças psíquicas causadas por poluição sonora de turbinas eólicas, impedimento de deslocamento das comunidades tradicionais por parques cercados e de sua rotina de atividade de subsistência, danos ao patrimônio arqueológico e destruição de áreas de grande interesse ecológico e classificadas como

7. A gravação do seminário pode ser assistida em: <https://www.youtube.com/watch?v=gOhFi13Ngjc&t=19150s>.

prioritárias para conservação. Peças de geradores sucateadas, largadas no território, sem recuperação ou logística reversa, antecedem o comprometimento da paisagem com o envelhecimento dos parques eólicos, inclusive com potencial toxicidade de metais e lubrificantes sintéticos no solo. Parte destas queixas se encontram registradas, contextualizadas e analisadas na dissertação de Hofstaetter (2016).

As fontes solar (não concentrada) e eólica fazem parte da chamada geração descentralizada, que permite uma democratização da geração e acesso à energia gerada. Na Alemanha, mais de 40% da geração renovável descentralizada está nas mãos de pessoas físicas, incluindo agricultores (REN21, 2024; TrendResearch, 2020). As soluções para a transição energética precisam necessariamente estar em linha com políticas públicas locais, não apenas prover a geração global necessária para atender a uma demanda global calculada sem se importar se os potenciais consumidores estão já interligados à rede. A aquisição de geradores por membros das comunidades tradicionais, eventualmente cooperados para ganhar escala, evita uma série de passivos sociais decorrentes das transações de grandes empresas com comunidades locais. Parques eólicos de larga escala devem ser restritos a localidades desabitadas, como grandes áreas agrícolas.

Para além da clara assimetria na negociação entre a empresa e o possessor ou proprietário do espaço a ser arrendado para a geração de energia, Frangetto, Meira Filho e Amorim (2024, p. 28) lembram que fere norma constitucional abrir mão por contrato do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como outros direitos difusos e coletivos: “mesmo que o receptor do ruído não tenha consciência de perda de qualidade de sua saúde, sobre ele recai um dano real e irreversível. O direito, princípio logicamente, condena por natureza o comportamento”.

Assim, fica claro o papel do Estado em promover uma transição justa, em que o habitante do território é o destinatário da política, podendo ter acesso à informação sobre possibilidades de financiamento para participar ativamente da transição, inclusive de recursos externos que são disponibilizados por países que devem financiar esse processo em países em desenvolvimento.

A dominância crescente da geração renovável, especialmente solar e eólica, impõe desafios importantes ao Sistema Interligado Nacional (SIN): por serem fontes intermitentes e muitas vezes descoladas da demanda, elas provocam picos e vales na oferta de energia. Embora baterias possam ajudar a suavizar essas variações, sua aplicação em larga escala é limitada por custos e pelos impactos socioambientais decorrentes da intensificação da extração de minerais críticos como lítio, níquel e terras raras.

Uma alternativa complementar são os preços horários da energia, que podem alinhar consumo e oferta. Consumidores com flexibilidade – como aqueles que

recarregam veículos elétricos – podem optar por consumir energia nos momentos em que ela é mais abundante e barata (Kumar *et al.*, 2025).

Outras soluções adaptadas ao contexto local também ganham relevância. O uso de excedente nos picos de geração ou uma fonte intermitente dedicada para bombear água rio acima, por exemplo, permite estocar energia como energia potencial em reservatórios hidrelétricos, convertendo intermitência em energia firme, permitindo maior participação de fontes intermitentes no sistema interligado (Da Silva, 2019). Existem sistemas em que baterias de veículos elétricos operam como *buffers* do sistema elétrico, devolvendo energia à rede nos momentos de maior demanda, com remuneração superior ao preço de carregamento, batizados de *vehicle to grid* – V2G (Kumar *et al.*, 2025). No setor elétrico chinês, o Climate Crisis Advisory Group (CCAG) aponta que o V2G – junto a outras soluções de armazenamento e resposta à demanda – é vital para viabilizar a retirada paulatina do carvão, elemento central em sua estratégia de transição energética (CCAG, 2024).

Os minerais críticos para a produção de baterias são encontrados em território nacional e já são exportados, mantendo a tradição colonial. É necessário planejar o desenvolvimento industrial, ou melhor, o planejamento integral do desenvolvimento, de maneira a tratar os parceiros comerciais ao nível de colaboradores de apoio mútuo, com a finalidade de se vencer conjuntamente a crise climática. Cruz, Lorenzo e Baiocco (*s. d.*) demonstram que, se o objetivo é reduzir emissões a mais baixo custo, faria mais sentido fabricar carros elétricos (*electric vehicles* – EVs) chineses no Brasil, ao invés de exportar a matéria prima e trazê-la de volta ao continente americano em forma de manufaturado, especialmente porque a intensidade de emissões aqui é menor do que na China, o que justificaria produzi-los aqui, inclusive para embarcá-los para a Ásia já montados. Para além disso, em que pese os EVs serem um bom exemplo, é importante lembrar que uma transição justa, que levaria em conta a impossibilidade de as cidades modernas suportarem uma frota de transporte individual para todos, deveria focar preferencialmente o desenvolvimento de transporte público de qualidade, maior alcance e eletrificado, além de segurança para pedestres e ciclistas (Fernandes, 2024), com soluções de mobilidade elétrica individual preferencial para pessoas com deficiência na mobilidade cotidiana.

Da mesma forma, a procura centro-europeia já gera contratos com financiamento de geração renovável no Brasil prevendo a exportação de hidrogênio verde (H_2V) para países como a Alemanha. O hidrogênio verde é uma forma de aproveitar a totalidade da geração intermitente de origem renovável, normalmente eólica ou solar, para o processo de hidrólise, que irá armazenar um quarto dessa energia na forma de H_2 . Acontece que, além da energia, o H_2V pode entrar como agente redutor em processos industriais e substituir o coque, por exemplo, na

fabricação de aço, reduzindo o minério de ferro. É necessário avaliar o que faz mais sentido em termos de emissões: exportar por navio (muitas emissões) ou utilizar o H₂V localmente numa indústria de aço de baixa emissão, eventualmente reduzindo, inclusive, a exportação do minério bruto e aumentando a fabricação nacional de lingotes.

5 PROCESSO DE DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DO QUE É TRANSIÇÃO JUSTA

O conceito de *transição justa* já existia na década de 1980, quando foi usado em um movimento dos sindicatos dos EUA para proteger os trabalhadores afetados pelas novas regulamentações de poluição da água e do ar (PNUD, 2022).

Na Organização Internacional do Trabalho (OIT), o conceito de transição justa foi debatido pela primeira vez, como um assunto específico, na 102ª Sessão (junho de 2013) da Conferência Internacional do Trabalho, quando os constituintes da OIT adotaram uma resolução e um conjunto de conclusões sobre o desenvolvimento sustentável, o trabalho digno e os empregos verdes. Na mesma sessão, os constituintes da OIT saudaram o anúncio da Iniciativa Verde como uma das sete Iniciativas do Centenário lançadas pelo Diretor-Geral. Reconheceram que as alterações climáticas e a transição para um mundo do trabalho de baixa emissão de carbono são a megatendência que – mais do que qualquer outro fator de mudança – distinguirá as responsabilidades e atividades futuras da OIT das do passado. A Iniciativa Verde apoiou os constituintes, fornecendo os conhecimentos, as ferramentas e a assessoria política necessários e estabelecendo parcerias estratégicas para permitir aos Estados-membros aumentar o seu empenhamento na resposta às alterações climáticas (OIT, 2023b).

Em 2015, a OIT publicou suas *Diretrizes para uma transição justa para economias e sociedades ambientalmente sustentáveis para todos* (OIT, 2015). E o preâmbulo do Acordo de Paris (UNFCCC, 2015) lembra que é imperativo que haja uma transição justa da força de trabalho e a criação de trabalho digno e de empregos de qualidade, de acordo com as prioridades de desenvolvimento nacionais.

Grzeńczyk e Niewiła-Rej (2024) definem transição justa como um processo que maximiza as oportunidades e resultados positivos relacionados com a transição para a neutralidade climática, ao mesmo tempo que atenua os desafios e minimiza os efeitos negativos para as comunidades regionais e locais impactadas (aspectos territoriais da transição justa) e para os indivíduos vulneráveis (aspectos distributivos da transição justa).

A transição não é uma opção. A própria OIT reconhece que os impactos das mudanças do clima são extremamente deletérios e que os trabalhadores serão fortemente afetados em caso de inação, em oposição a uma transformação necessária da economia no sentido de proteger o sistema climático e os ecossistemas como um todo. O que está em jogo, portanto, é como não deixar o ônus da transição

aos vulneráveis e como garantir o princípio de que nessa transformação não se pode “deixar ninguém para trás”.

6 STATUS QUO

6.1 No sistema multilateral

Na Convenção sobre Clima, sob o Acordo de Paris, foi aberta uma linha de negociação no âmbito dos seus órgãos subsidiários para implementar os objetivos do acordo seguindo um caminho para a transição justa. Conforme a Decisão 1 CMA 4, artigos 51 a 54 (UNFCCC, 2022, p. 6-7, tradução nossa), a Conferência das Partes do Acordo de Paris:

51. Afirma que soluções sustentáveis e justas para a crise climática devem assentar em diálogo social significativo e eficaz, com a participação de todas as partes interessadas, e observa que a transição global para baixas emissões oferece oportunidades e desafios para o desenvolvimento econômico sustentável e erradicação da pobreza.

52. Salienta que uma transição justa e equitativa abrange caminhos que incluem as transições energética, socioeconômica, força de trabalho e outras dimensões, todas as quais devem ser baseadas em prioridades de desenvolvimento definidas a nível nacional e incluir a proteção social, de modo a mitigar potenciais impactos associados à transição, e destaca o importante papel dos instrumentos relacionados com a solidariedade e de proteção social na mitigação dos impactos das medidas.

53. Decide estabelecer um programa de trabalho sobre transição justa para discussão de caminhos para atingir os objetivos do Acordo de Paris descritos no artigo 2, parágrafo 1, no contexto do artigo 2, parágrafo 2, e solicita ao Órgão Subsidiário de Implementação e ao Órgão Subsidiário de Aconselhamento Científico e Tecnológico que recomendem um projeto de decisão sobre este assunto para consideração e adoção pela Conferência das Partes na qualidade de Reunião das Partes do Acordo de Paris, em sua quinta sessão, com o programa de trabalho a ser implementado de forma a desenvolver e complementar os fluxos de trabalho relevantes no âmbito da convenção e do Acordo de Paris, incluindo o programa de trabalho para aumentar urgentemente a ambição e a implementação da mitigação.

54. Decide convocar, no âmbito do programa de trabalho sobre transição justa, uma mesa-redonda ministerial anual de alto nível sobre transição justa, a partir da sua quinta sessão.

Nota-se que não há menção explícita aos trabalhadores, salvo como “força de trabalho”, motivo pelo qual organizações⁸ de conglomeração internacional de sindicatos fizeram pressão na reunião dos órgãos subsidiários em Bonn para que a decisão que decorra dessa linha de negociação faça menção explícita aos trabalhadores. Sobre as negociações no âmbito geral, Karam e de Melo (2025) afirmam

8. Para mais informações, ver: <https://www.ituc-csi.org/COP29-Talks-end-with-utterly-inadequate-deal>.

que “os textos oficiais, apesar de 14 incorporarem o tema, não avançaram na sua implementação e sequer reconhecem os trabalhadores e sindicatos como protagonistas dessa agenda”. Afirmam, também, que “sindicatos brasileiros, através das principais Centrais Sindicais Brasileiras, estão trabalhando junto ao governo brasileiro para apresentar um programa de Transição Justa que olhe para a dimensão do trabalho e fortaleça o papel dos trabalhadores e sindicatos”.

6.2 No Brasil

Iniciativas em âmbito governamental foram tomadas em 2020 utilizando o termo *transição justa*, não porque ações governamentais agiram no sentido de transformar a economia, afastando-a de fontes fósseis, mas porque grandes investidores estão tirando suas respectivas parcelas dos investimentos em mineração e geração de energia elétrica a partir do carvão mineral.

Um grupo de trabalho denominado GT-SC foi criado por meio da Portaria Ministério de Minas e Energia (MME) nº 452, de 18 de dezembro de 2020, com a finalidade de avaliar as atividades de geração termelétrica a carvão mineral e de mineração de carvão mineral no estado de Santa Catarina.

No relatório desse grupo de trabalho, menciona-se que:

Em dezembro de 2020, o Ministro Bento de Albuquerque recebeu, em audiência, comitiva de parlamentares dos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul que relataram preocupação com as consequências econômicas, sociais e ambientais nos estados da região Sul caso haja interrupção do funcionamento de usinas de geração de energia elétrica que utilizam o carvão mineral hoje explorado nessa região. Em especial, foi citada a comunicação da Engie aos funcionários do CTJL [Complexo Termelétrico Jorge Lacerda] sobre a possibilidade de início do descomissionamento do empreendimento a partir de 2021 e solicitada a atuação do MME para tratamento da questão considerando suas consequências para os estados e municípios atingidos que têm, como base de sua atividade econômica, a mineração do carvão e geração de energia elétrica a partir do carvão minerado, constituindo a fonte de geração de emprego e renda para parcela significativa da população da região (Brasil, 2020).

Uma lei estadual sobre transição justa chegou a ser aprovada em SC (Santa Catarina, 2022), voltada para as usinas termoeletricas a carvão, assim como foi aprovada uma lei federal (Brasil, 2022) citando apenas a região carbonífera catarinense, desagradando a bancada gaúcha. Outro projeto de lei tramitou para incluir o RS, mas já se encontra arquivado. Esses documentos tratam isoladamente do setor carbonífero e focam demasiadamente a extensão do prazo da operação de termoeletricas a carvão, com pouco empenho no desenho de soluções alternativas para a trajetória da comunidade local. Não transparece uma preocupação com segmentos específicos que poderiam ser prejudicados com uma política de transição,

talvez pelo olhar estar mais direcionado ao *lobby* pela permanência da atividade do que por uma alternativa de trajetória, uma transição de fato.

Em que pese haver estes vieses na primeira investida do governo em tratar do tema *transição justa* e sua tentativa de gerar alguma regulação que mitigue impactos negativos de uma transição, percebe-se claramente que houve a necessidade de se tratar de modo regionalizado, olhando para dentro do território e entendendo a dinâmica de seus agentes.

Em determinadas áreas dentro dos estados de SC e do RS, a questão do descomissionamento de termoeletricas a carvão gera a preocupação de deixar toda uma economia local afetada, gerando perda de renda, deslocamento de pessoas, desemprego e pobreza, que precisam ser examinados ao nível das pessoas afetadas para se poder discutir soluções com escuta aos afetados. O mesmo problema não vai ser encontrado nos estados do Nordeste (NE), mas lá, como vimos, populações são afetadas em áreas específicas por grandes projetos de geração de energias renováveis, e a assimetria de informação entre investidores e população local faz com que pessoas pactuem contratos contrários ao seu próprio interesse – ilegalmente, segundo Frangetto, Meira Filho e Amorim (2024) – e acabem perdendo qualidade de vida e gerando graves problemas à sua saúde. Quais pessoas? Milanez, Salgueiro e Siqueira-Gay (2025) encontraram que, nos setores censitários do NE onde foram instaladas torres eólicas, 72% da população é declarada negra ou indígena, e em 66% dos setores censitários em que há torres instaladas, a população negra e indígena é maior que a média do respectivo município. Problemas entre populações tradicionais e instalações de torres eólicas podem ocorrer no RS (Evangelista *et al.*, 2022), em localidades onde há muito potencial para esse tipo de geração. Já a extração de minerais críticos e os potenciais conflitos relativos à sua lavra ocorrerão lá onde há jazidas, e suas características serão definidas pelas características dos respectivos territórios. A transformação necessária na economia para se evitar os piores cenários de mudança do clima tem forte probabilidade de gerar muitos efeitos sociais negativos e conflitos, que só poderão ser minimizados com uma estratégia de compreensão da diversidade nos territórios, fazendo com que seus atores participem ativamente na busca por soluções desses potenciais conflitos, incluindo a possibilidade de intervirem na decisão das estratégias de enfrentamento das mudanças climáticas e outros problemas que exijam a transformação do sistema econômico.

6.3 União Europeia

Na União Europeia, no âmbito do European Green Deal (EGD), foi desenhado um Mecanismo para a Transição Justa, que conta com Fundo para a Transição Justa. Para se acessar os recursos do fundo, o tomador precisa ter estabelecido sua meta de neutralidade climática e precisa submeter seu plano de investimento atrelado a

um Plano Territorial de Transição Justa, que pode ser um plano baseado em todo território do Estado-membro tomador ou de um território dentro de sua jurisdição (Karageorgou, 2023). Ainda que a autora critique a conceituação adotada do que seja uma transição justa nos documentos do EGD, a forma abordada é arrojada e pode-se considerar que o bloco de países é visto como o *benchmark* em termos de política pública para a transição.

7 CONCLUSÃO

A mudança do clima já em curso e os alertas da comunidade científica lembram que precisamos agir logo para conter os danos ao menos no patamar em que já estão acontecendo. As ações necessárias são drásticas e implicam em enfrentar privilégios e sugerir justiça no espaço que resta de emissões, no caminho de reduzi-las a próximo de zero em apenas mais duas décadas e meia, tempo insuficiente para sucatear uma frota de veículos com grande percentual de motores a diesel, assim como insuficiente para recuperar investimentos feitos recentemente em novas usinas a carvão e estruturas de exploração de óleo e gás. Uma transição, portanto, ainda não está ocorrendo. A ideia de justiça climática é válida para reclamar os custos das perdas e danos que parcelas da população já sofrem, sendo que o custo suportado pela coletividade não leva em conta a contribuição das emissões e a capacidade financeira dos indivíduos.

O conceito, ainda em disputa, do que é uma transição justa, precisa incluir os territórios com toda a sua complexidade, antevendo quais pessoas possam ser diferentemente afetadas por medidas de contenção das mudanças do clima e preparação para seus efeitos já não mais evitáveis. Todavia, um processo de transição ainda não está em curso. Ele precisa ocorrer para evitar danos maiores decorrentes da crise climática e ambiental, mas há sinais de que direitos serão violados na implementação dessas ações de redução de emissões e de adaptação à nova realidade em nossa sociedade, já que tendem a ocorrer em todos os tipos de grandes empreendimentos, inclusive aqueles que continuarão e ganharão mais escala numa economia de baixo carbono, como a geração de energia renovável.

Este capítulo traz elementos que precisam ser observados ao se mudar radicalmente as regras que regem o atual sistema econômico; porém, para se criar metodologia de avaliação *ex ante* de medidas de forte impacto, é preciso coletar impressões, ideias e sugestões dos indivíduos que serão por elas afetados, ainda que de maneira amostral, mas representativa. Uma coleta dessas não pode ser passiva, pois os maiores afetados não estão sendo informados com a melhor ciência, não estão habituados a participar dos processos decisórios e não sabem que medidas podem vir a ser tomadas, não tendo informação sobre a importância de sua participação.

REFERÊNCIAS

ANDRIJEVIC, Marina *et al.* Representing gender inequality in scenarios improves understanding of climate challenges. **Nature Climate Change**, Londres, v. 15, p. 138-146, 4 fev. 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41558-024-02242-5>.

APA – AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. **Declaração do Rio sobre ambiente e desenvolvimento**. Lisboa: APA, [s.d.]. Disponível em: https://apambiente.pt/sites/default/files/_A_APA/Cidadania_ambiental/AssuntosInternacionais/1992_Declaracao_Rio.pdf. Acesso em:

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Portaria nº 452, de 18 de dezembro de 2020**. Brasília: MME, 18 dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/2020/portaria-n-452-2020.pdf/view>.

BRASIL. Lei nº 14.299, de 5 de janeiro de 2022. Altera as leis nºs 10.438, de 26 de abril de 2002, e 9.074, de 7 de julho de 1995, para instituir subvenção econômica às concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica de pequeno porte; cria o Programa de Transição Energética Justa (TEJ); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 6 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE); e altera as leis nºs 12.187, de 29 de dezembro de 2009, 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), 6.385, de 7 de dezembro de 1976 (Lei da Comissão de Valores Mobiliários), e 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos). **Diário Oficial da União**, 11 dez. 2024. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-15042-11-dezembro-2024-796690-normaatualizada-pl.pdf>.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 1.087/2025. Altera a legislação do imposto sobre a renda para instituir a redução do imposto devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas, e dá outras providências. **Congresso Nacional**, Brasília, 18 mar. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2487436>.

CCAG – CLIMATE CRISIS ADVISORY GROUP. **The long goodbye**: China's transition away from coal. Londres: CCAG, 2024. Disponível em <https://www.ccag.earth/reports/the-long-goodbye-chinas-transition-away-from-coal>.

CHANCEL, Lucas; PIKETTY, Thomas. Decarbonization requires redistribution. *In*: THUNBERG, Greta (org.). **The climate book**. Londres: Allen Lane, 2022. p. 405-409.

COSTAS-FERREIRA, Carmen; DURÁN, Rafael; FARO, Lilian R. F. Toxic effects of glyphosate on the nervous system: a systematic review. **International Journal of Molecular Sciences**, Basileia, v. 23, n. 9, p. 4605, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/ijms23094605>.

CRUZ, Bruno de Oliveira; LORENZO, Rinaldi; BAIOTTO, Valéria. **The road to electrification: powershoring and local EV production**. Brasília: Ipea, [s. d.]. (Texto para Discussão). No prelo.

DA SILVA, Luciano José. **Proposta de inserção de usinas hidrelétricas reversíveis como mecanismo de armazenamento no setor elétrico brasileiro**. Tese (Doutorado em Energia) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

EVANGELISTA, Ana Carolina de Andrade *et al.* Sustentabilidade para que(em)?: discussão em torno dos conflitos do projeto de instalação de parques eólicos na Lagoa dos Patos/RS na perspectiva da pesca artesanal. **Revista IDeAS**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 1-30, jan.-dez. 2022.

FERNANDES, Sabrina. “Just” means “just” everywhere: how extractivism stands in the way of an internationalist paradigm for just transitions. **International Journal of Politics, Culture, and Society**, Cambridge, Reino Unido, v. 37, n. 4, p. 493-511, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10767-024-09475-4>.

FRANGETTO, Flavia Witkowski; MEIRA FILHO, Luiz Gylvan; AMORIM, Cristina. Demanda social por geração sustentável de eletricidade a partir da instalação de parques eólicos e fotovoltaicos: a transferência do ônus por impactos da nova tecnologia no território brasileiro. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 25-34, jul.-dez. 2024.

GATTI, Luciana *et al.* Increased Amazon carbon emissions mainly from decline in law enforcement. **Nature**, Londres, v. 621, p. 318-323, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41586-023-06390-0>.

GRZESZCZYK, Antoni; NIEWIŃSKA-REJ, Maria. **Territorial and distributional aspects of just transition in the updated German National Energy and Climate Plan**. Varsóvia: Instytut Reform, 2024.

GUGLER, Klaus; HAXHIMUSA, Adhurim; LIEBENSTEINER, Mario. Effectiveness of climate policies: carbon pricing *vs.* subsidizing renewables. **Journal of Environmental Economics and Management**, San Diego, v. 106, mar. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2020.102405>.

HOFSTAETTER, Moema. **Energia eólica: entre ventos, impactos e vulnerabilidades socioambientais no Rio Grande do Norte**. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

HOLLAND, Stephen *et al.* Why marginal CO₂ emissions are not decreasing for US electricity: estimates and implications for climate policy. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, Washington, v. 119, n. 8, fev. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1073/pnas.2116632119>.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Subsídios às fontes fósseis e renováveis (2022-2023)** – reformar para uma transição energética justa. 7. ed. Brasília: Inesc, 2024.

ITUC – INTERNATIONAL TRADE UNION CONFEDERATION. COP29: Talks end with utterly inadequate deal on climate finance and Just Transition. **Ituc**, Bruxelas, 26 nov. 2024. Disponível em: <https://www.ituc-csi.org/COP29-Talks-end-with-utterly-inadequate-deal>. Acesso em: 9 jun. 2026.

KAIJSER, Anna; KRONSELL, Annica. Climate change through the lens of intersectionality. **Environmental Politics**, Londres, v. 23, n. 3, p. 417-433, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09644016.2013.835203>.

KARAGEORGOU, Vasiliki. The EU just transition concept and its application in the case of the just transition mechanism. **Journal for European Environmental and Planning Law**, Leiden, v. 20, n. 3-4, p. 287-320, 16 nov. 2023.

KARAM, Nelson de Chueri; MELO, Luisa Cruz de. Trabalho e meio ambiente na COP30. In: AURORA LAB. **Diálogos sobre trabalho e clima**. São Paulo: Aurora Lab, maio 2025. p. 12-14.

KLEIN, Naomi. A just transition. In: THUNBERG, Greta (org.). **The climate book**. Londres: Allen Lane, 2022. p. 390-395.

KUMAR, Pulkit *et al.* A comprehensive review of vehicle-to-grid integration in electric vehicles: powering the future. **Energy Conversion and Management**: X, Amsterdã, v. 25, jan. 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ecmx.2024.100864>.

LANA, Marcos *et al.* Plantio direto sem herbicidas: teste massivo e validação da tecnologia por técnicos e agricultores familiares do estado de Santa Catarina. **Cadernos de Agroecologia**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2007.

MAIA, Heliandro *et al.* **Evaluation of the action plan to prevent and control the deforestation in the Brazilian Amazon: 2007-2010**. jan. 2012. Apresentação Power Point. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/6930655d-e818-438f-9c8c-928fd9dbdd21/content>.

MENOZZI, Clare; SPOORENBERG, Thomas; BASSARSKY, Lina. **Leveraging population trends for a more sustainable and inclusive future**: insights from World Population Prospects 2024. Nova Iorque: UN DESA, 14 nov. 2024. (Policy Brief, n. 167).

MILANEZ, Bruno; FONSECA, Igor Ferraz da. Justiça climática e eventos climáticos extremos: o caso das enchentes no Brasil. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 93-101, jul. 2010.

MILANEZ, Bruno; SALGUEIRO, Luana; SIQUEIRA-GAY, Juliana. **Eles expropriam o vento**: racismo ambiental e energia eólica na região Nordeste. Juiz de Fora: PoEMAS, ago. 2025. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/003266445>.

MONTEIRO NETO, Aristides. Transição energética: de que falamos afinal? Contribuições ao debate sobre implementação de políticas públicas. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 11-24, jul.-dez. 2024.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all**. Genebra: OIT, 5-9 out. 2015. Disponível em: https://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/sustainability/EN/_2015-10-16__C-245_Link-_Tripartite_Meeting_Guidelines_for_a_just_transition.pdf.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Just transition finance**: pathways for banking and insurance. Genebra: OIT, 2023a.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Uma transição justa para economias e sociedades ambientalmente sustentáveis para todos**. Genebra: OIT, 2023b.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS. What is just transition? And why is it important? **PNUD**, 3 nov. 2022. Disponível em: <https://climatepromise.undp.org/news-and-stories/what-just-transition-and-why-it-important>.

REN21. Renewables 2024 – **Global Status Report**: economic and social value creation. Paris: REN21 Secretariat, 2024.

ROSENBLOOM, Daniel *et al.* Why carbon pricing is not sufficient to mitigate climate change – and how “sustainability transition policy” can help. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, Washington, v. 117, n. 16, p. 8664-8668, 21 abr. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1073/pnas.2004093117>.

SANTA CATARINA. Lei nº 18.330, de 5 de janeiro de 2022. Institui a Política Estadual de Transição Energética Justa e o Polo de Transição Energética Justa do Sul do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências. **Diário Oficial de Santa Catarina**, ano 88, n. 21.862, 22 set. 2022. Disponível em: <https://portal.doe.sea.sc.gov.br/repositorio/2022/20220922/Jornal/2990.pdf>.

SASS, Jennifer Beth; DONLEY, Nathan; FREESE, William. Neonicotinoid pesticides: evidence of developmental neurotoxicity from regulatory rodent studies. **Frontiers in Toxicology**, Lausana, v. 6, 2 out. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.3389/ftox.2024.1438890>.

SEMINÁRIO: transição energética justa? Desafios para uma abordagem de gênero. Publicado pelo canal Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. [s.l.: s.n.], 21 maio 2025. 1 vídeo (8 horas). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gOhFi13Ngjc&t=19150s>.

STERN, Nicholas. **The economics of climate change**: the Stern review. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2007.

STERN, Nicholas. Emissions and growth. In: THUNBERG, Greta (org.). **The climate book**. Londres: Allen Lane, 2022. p. 306-307.

STEVIS, Dimitris; FELLI, Romain. Global labour unions and just transition to a green economy. **International Environmental Agreements: politics, law and economics**, v. 15, p. 29-43, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10784-014-9266-1>.

SWEENEY, Sean. **Resist, reclaim, restructure**: unions and the struggle for energy democracy. Nova York: Rosa Luxemburg Stiftung New York Office, 2013.

TELLES, Edward E. **Race in another America**: the significance of skin color in Brazil. Princeton: Princeton University Press, 2004.

TRENDRESEARCH. **Eigentümerstruktur**: Erneuerbare Energien. 4. ed. Bremen: Trendresearch, 2020. Disponível em: <https://www.trendresearch.de/studie.php?s=693>. Acesso em: 25 jun. 2025.

UE – UNIÃO EUROPEIA. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 90/61/EC. **The European Parliament and the Council of the European Union**, 25 out. 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/87/oj>.

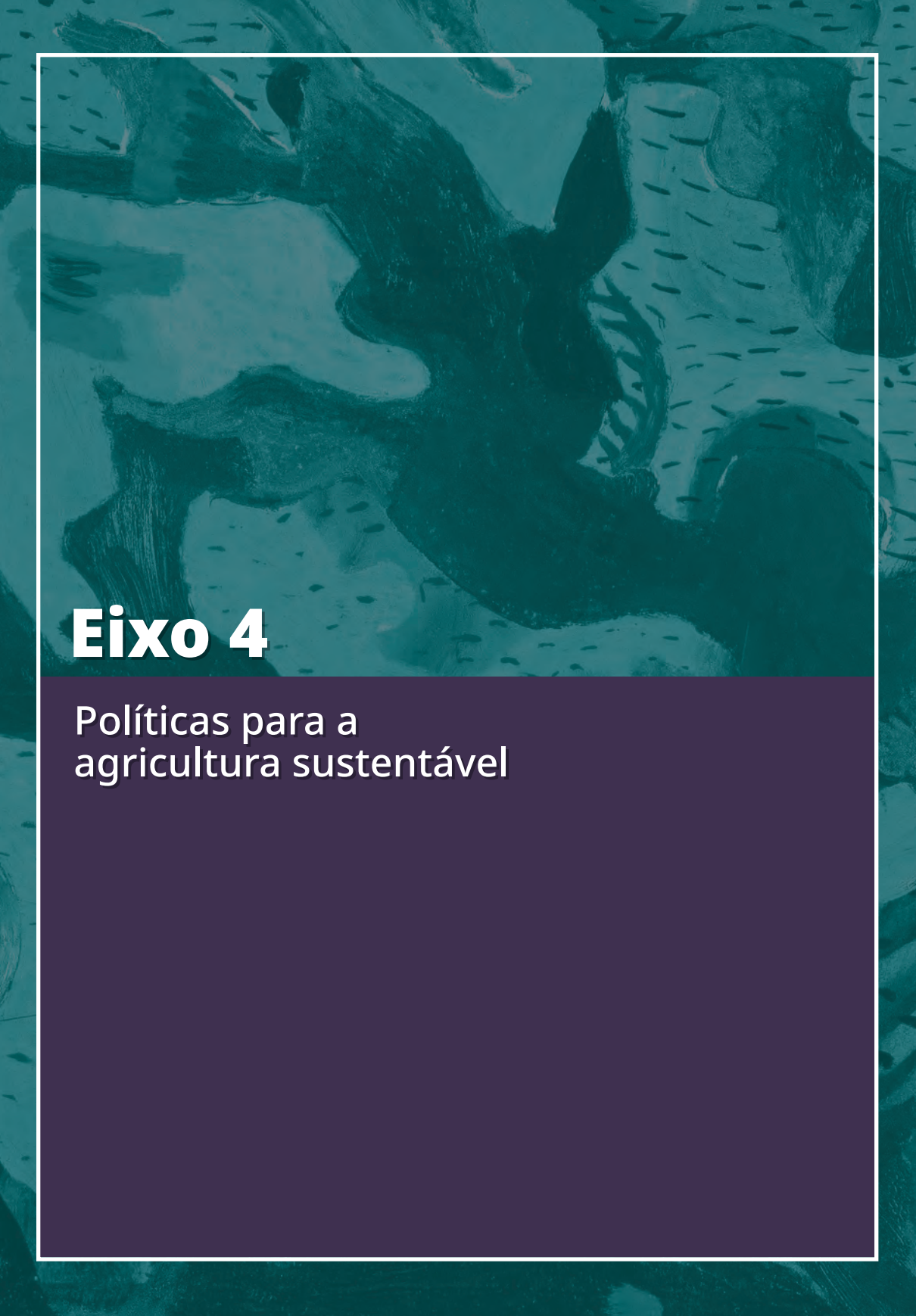
UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **United Nations Framework Convention on Climate Change**. Nova York: ONU, 9 maio 1992. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Paris Agreement**. Paris: UNFCCC, 2015.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Conference of the parties serving as the meeting of the parties to the Paris Agreement**. Paris: UNFCCC, 2022. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Decisions_1CMA4_1COP27.pdf.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **The Rio Conventions**. UNFCCC, [s.d.]. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-rio-conventions>.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **The Kyoto Protocol**. UNFCCC, [s.d.]. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol>.



Eixo 4

Políticas para a
agricultura sustentável

EVOLUÇÃO E FATORES ASSOCIADOS AO ACESSO AO CRÉDITO RURAL PRONAF NO BRASIL E REGIÕES (2013 A 2024)

Álvaro Schwartz Micheletti¹

Lauana Rossetto Lazaretti²

Wesley Silva³

Regina Helena Rosa Sambuichi⁴

1 INTRODUÇÃO

A agricultura familiar abrange as unidades de produção rural cuja gestão é realizada pela própria família, tendo a atividade agropecuária como principal fonte de renda. Segundo a Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006), para ser considerada agricultura familiar, a unidade produtiva deve obedecer a quatro aspectos: i) não pode deter área superior a quatro módulos fiscais; ii) deve utilizar predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do estabelecimento; iii) é necessário ter o percentual mínimo da renda familiar de origem nessas atividades produtivas; e iv) o estabelecimento ou empreendimento deve ser dirigido pela própria família.

No Brasil, esse modelo produtivo representa uma parcela expressiva da agricultura. Segundo dados do Censo Agropecuário 2017, os estabelecimentos classificados como de agricultura familiar correspondem a 76,8% do total, o equivalente a aproximadamente 3,89 milhões de propriedades. Essas unidades reúnem cerca de 10,16 milhões de pessoas – 67% da população ocupada na agropecuária – e ocupam uma área de 80,89 milhões de hectares, representando 23% da área total destinada à atividade agropecuária no país (IBGE, 2019).

Embora exerça um papel social, econômico e ambiental importante, a agricultura familiar enfrenta desafios históricos, entre os quais o acesso limitado ao crédito subsidiado. Com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, por meio do fortalecimento da capacidade produtiva, da geração de empregos,

1. Assistente em ciência de dados pleno do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: alvaro.micheletti@ipea.gov.br.

2. Doutora bolsista do Pipa na Dirur/Ipea. *E-mail*: lauana.lazaretti@ipea.gov.br.

3. Assistente em ciência de dados pleno do Pipa na Dirur/Ipea. *E-mail*: wesley.silva@ipea.gov.br.

4. Técnica de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail*: regina.sambuichi@ipea.gov.br.

do aumento da renda e da melhoria das condições de vida dos agricultores familiares, em 20 de junho de 1995, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), instituído pela Resolução nº 2.191/1995 do Conselho Monetário Nacional. O Pronaf surgiu como uma política pública estruturante voltada ao financiamento de atividades produtivas, buscando garantir o acesso a recursos financeiros em condições adequadas, de forma a reduzir desigualdades e promover a inclusão produtiva no campo (Valadares, 2021).

Desde sua criação, o Pronaf tem desempenhado um papel relevante na concessão de crédito rural voltado à agricultura familiar. Em 2017, cerca de 34,4% dos estabelecimentos agropecuários que acessaram financiamento, fizeram-no por meio do Pronaf.⁵ Para Ziger (2013), o crédito rural tem o papel de gerador de oportunidades, aproximando o beneficiário das políticas que estimulam os investimentos em tecnologia e melhorias nas estruturas das propriedades, além de auxiliar e estimular sua permanência na agricultura, fortalecendo o processo de sucessão na agricultura familiar. Estudos empíricos também mostram que o Pronaf exerce impacto positivo sobre a renda e a produtividade da agricultura familiar, contribuindo para o fortalecimento da capacidade produtiva e a inclusão econômica no meio rural (Araújo, Alencar e Vieira Filho, 2020; Borges e Parré, 2021; De Oliveira e Vieira Filho, 2021; Silva e Ciríaco, 2022).

No entanto, os dados do Censo Agropecuário 2017 revelam outra realidade importante: entre os mais de 3,89 milhões de estabelecimentos classificados como agricultura familiar, apenas 270.187 – ou 6,9% – obtiveram crédito diretamente do Pronaf. Além disso, a distribuição desses recursos é muito desigual em termos de regiões, culturas agrícolas e características dos produtores beneficiados. A literatura aponta para a existência de desigualdade regional na distribuição dos seus recursos, com grande preponderância da região Sul, que, entre 2013 e 2017, concentrou dois terços dos contratos do programa (Conterato e Bráz, 2019). O percentual de acesso ao crédito também é superior nessa região, já que 16,6% dos agricultores com direito ao Pronaf acessaram-no no Sul, enquanto esses valores foram de 3,1%, 4,1%, 5,6% e 7,7% nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste, respectivamente (Machado *et al.*, 2024). Essa desigualdade no acesso ao Pronaf também pode ser observada na predominância relativa das regiões no total de contratos de crédito: em 2024, 30,9% dos contratos foram no Sul; 24,8% no Sudeste; 24,4% no Centro-Oeste; 12,1% no Nordeste; e apenas 7,7% no Norte.⁶

Essas desigualdades regionais se articulam com outros fatores que tendem a exacerbar-las. Produtores com maior renda, escolaridade, extensão de terra, acesso

5. Dados disponíveis em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6895>. Acesso em: 14 jul. 2025.

6. Para mais informações, ver: Banco Central do Brasil (BCB). Tabelas e Microdados do Crédito Rural e do Proagro – Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 14 jul. 2025.

à mecanização, a cooperativas e à assistência técnica também tendem a receber parcelas desproporcionais dos recursos do programa (Maia, Eusébio e Silveira, 2020). Tais elementos de capital humano e institucional tendem a estar associados com a renda, o que se reflete no menor acesso a recursos Pronaf por parte de produtores dos enquadramentos A e B, que receberam menos créditos do que os do enquadramento V⁷ (Zeller e Schiesari, 2020). Embora esses estudos encontrem efeitos independentes das variáveis relativas às características dos produtores e de suas regiões, ambos os efeitos se articulam para aumentar a concentração dos recursos na região Sul e Sudeste. Outro problema apontado na literatura é que o crédito do Pronaf poderia contribuir para impulsionar a especialização dos agricultores familiares na produção de *commodities* agrícolas para exportação, em detrimento à produção de alimentos para abastecimento interno (Pires, 2024, 2025).

Dessa forma, persistem desafios significativos a serem superados no que se refere à ampliação do acesso ao crédito e à efetividade de sua aplicação para promover o aumento da renda e da produtividade em diferentes regiões e para diversos perfis de produtores. Ao analisar a evolução e o impacto do Pronaf, desagregar os dados por regiões contribui para analisar a heterogeneidade da distribuição dos recursos no programa e dos efeitos que geram.

Este estudo tem como objetivo analisar a evolução do valor do crédito do Pronaf entre os agricultores familiares, considerando as características do crédito, das propriedades e das regiões no período de 2013 a 2024. A análise baseia-se nos microdados do Sistema de Operações do Crédito Rural, criado pelo Banco Central do Brasil (Sicor/BCB), acompanhando longitudinalmente os agricultores que acessaram o Pronaf nesse intervalo. Para tanto, é utilizado um painel de dados com foco específico nos tomadores de crédito das modalidades Pronaf Custeio e Investimento (correspondentes a 99,98% do montante de operações), o que possibilita examinar a trajetória dos beneficiários ao longo do tempo e identificar padrões relacionados à evolução da tomada de crédito. Além das variáveis incluídas no modelo, a especificação com efeitos fixos contribui para controlar características invariantes ao longo do tempo do agricultor, tais como sexo, nível educacional, localização geográfica, tamanho da propriedade e aspectos estruturais da unidade produtiva, permitindo uma avaliação mais robusta dos efeitos das demais variáveis sobre a evolução do crédito.

7. No início do programa, em 1999, o Pronaf dividia seus beneficiários em quatro categorias: A (assentados da reforma agrária); B (abaixo da linha da pobreza – até R\$ 4.000/ano); C (acima da linha da pobreza, mas com baixa capitalização – entre R\$ 4.000 e R\$ 18.000/ano.); e D (maior capitalização – R\$ 18.000 a R\$ 50.000/ano). No ano 2000, houve o advento do enquadramento A/C, destinado ao crédito de custeio para agricultores do enquadramento A, que já haviam contraído crédito de investimento. No ano-safra 2004/2005, a categoria E foi adicionada, contemplando produtores com renda entre R\$ 50.000 e R\$ 110.000/ano. A partir de 2008/2009, o Pronaf passou a trabalhar apenas com menos enquadramentos, mantendo o A, A/C e B, mas consolidando todas as outras categorias no enquadramento V. O Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, também passou a classificar os produtores familiares em três categorias: B, V e não pronafiano (Mattei, 2016; Machado *et al.*, 2024).

A utilização dos microdados do Sicor/BCB representa um diferencial em relação a estudos anteriores, uma vez que há uma escassez de pesquisas sobre o programa utilizando essa base de dados, com a maioria dos estudos concentrando-se no censo agropecuário ou, eventualmente, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Ao adotar como unidade de análise o agricultor individual que acessa o crédito, o estudo possibilita o controle de características não observadas em nível microeconômico, o que amplia a precisão das estimativas e a robustez dos resultados.

Além desta introdução, este capítulo está estruturado da seguinte forma: a seção 2 apresenta a revisão da literatura sobre o Pronaf e a distribuição de seus recursos; a seção 3 descreve os dados utilizados e a metodologia adotada; a seção 4 discute os principais resultados empíricos; e, por fim, a seção 5 apresenta as considerações finais e implicações para políticas públicas.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Tanto em sua implementação quanto em seu *design*, o Pronaf é marcado por tensões entre diferentes modelos de agricultura. Sua criação orientada para a agricultura familiar é ligada a demandas – principalmente de movimentos sociais – por políticas públicas direcionadas especificamente para esse setor, diferenciando-o qualitativamente da agricultura convencional. Em sua ampla revisão bibliográfica acerca de estudos sobre o Pronaf, Valadares (2021) expressa a contribuição substancial do programa para a institucionalização da agricultura familiar. Além dos volumes de crédito expressivos e crescentes no decorrer do programa, sua produção de dados e cadastros, como a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), permitiu maior integração desse público no planejamento governamental e nas políticas públicas.

Desde seu princípio, o Pronaf é marcado por diversas heterogeneidades regionais, de culturas e perfis agrícolas. Tensões como diversidade/especialização e autoconsumo/comercialização, que estão entre as motivações para o desenvolvimento de políticas próprias para a agricultura familiar, seguem existindo no bojo do programa. Capellesso, Cazella e Búrigo (2018, p. 438) apontam a tensão entre o objetivo inicial declarado do Pronaf de “atender a parcela de agricultores classificados como ‘aptos’ à transição modernizante” e diferentes vertentes que criticam seja a especialização e a redução de resiliência promovidas por estratégia, seja a falta de pertinência de políticas de crédito para empreendimentos familiares de baixo valor agregado. Analogamente, Pires (2024) aponta a histórica coexistência de modernidade e subdesenvolvimento na agricultura familiar brasileira, com setores articulados a mercados de exportação, dotados de certo capital e técnicas modernas, associados à presença de outros grupos dedicados à produção de gêneros de consumo nacional, geralmente com menor tecnificação.

De toda forma, a coexistência de recursos voltados para diferentes públicos, com predominância daqueles mais integrados ao paradigma da agricultura moderna, é uma constante na história do Pronaf. Tal diversidade de paradigmas se reflete de maneira importante na heterogeneidade de recursos fornecidos para distintas regiões e culturas.

Ao estudar o período anterior ao abordado neste estudo, diversos autores apontam uma tendência inicial de forte concentração na região Sul até 2003, parcialmente atenuada, após esse período, por uma expansão dos municípios cobertos pelo programa e pelo aumento do número de contratos no Nordeste (Resende e Mafra, 2016). Ao analisarem o estado da distribuição de recursos em 2012, Grisa, Buchweitz e Wesz Junior (2014) identificaram uma liderança da região Nordeste em número de contratos (45% do total de contratos em 2012), mas ainda a existência de uma concentração notável de recursos no Sul (50% do total em 2012). Além disso, os autores apontam que, nos anos imediatamente anteriores a 2012, os percentuais de crédito oferecidos para as categorias C, D e E do Pronaf (posteriormente reduzidas à categoria V) foram sempre de pelo menos 80%, apontando uma forte concentração do crédito nesses grupos.

Além disso, é importante considerar a distribuição dos recursos entre diferentes tipos de culturas, ligadas a modelos agrícolas distintos. Valadares (2021) reúne as análises de diversos autores que indicam, na distribuição de créditos do Pronaf, uma tendência à reprodução de critérios observados no sistema de crédito agrícola tradicional. Entre os aspectos constatados, pode-se citar a concentração de créditos entre produtores integrados em cadeias de *commodities*, como soja, milho e fumo na região Sul. Na região Centro-Oeste, Pires (2025) observou que o crédito do Pronaf está muito associado à pecuária, e também à produção de *commodities* como soja e milho. Na região Nordeste, essa mesma tendência assumiria uma feição distinta, manifestando-se na concentração do crédito em atividades tradicionais de pecuária suína e caprina (Aquino e Schneider, 2011). Capellesso, Cazella e Búrigo (2018) também ressaltam a importância do financiamento de maquinário agrícola e aquisição de animais no cômputo de crédito do programa, um tipo de operação que se concentra entre produtores integrados a cadeias de valor e na região Sul, contribuindo para sua predominância regional no Pronaf.

Em seu estudo sobre o crédito para agricultura familiar na Amazônia Legal, Moreira-Dantas *et al.* (2023) apontam importantes heterogeneidades também dentro de uma mesma região. A região Norte, que já acessa proporcionalmente menos recursos do Pronaf, também apresenta clivagens regionais e em termos de culturas apoiadas. Os autores apontam que o crédito oferecido para agricultores familiares (ou pelo Pronaf ou por bancos comerciais) tende a se concentrar em regiões com maior acesso a infraestrutura de transportes e com presença de agências

bancárias, além de apresentar forte concentração em produtores que já contraíram e saldaram crédito antes. Além disso, embora a maioria dos produtores familiares atue na produção agrícola, o crédito se concentra na pecuária, acompanhando produtores com mais área, maior histórico de crédito e acesso a infraestrutura.

No mesmo sentido, Martins e Pereira (2012) também mostram que a expansão de pastagens e da produção bovina na Amazônia Oriental concentra-se em propriedades maiores e com maior acesso a capital e tecnologia. Os autores ressaltam o potencial que o crédito do Pronaf tem para apoiar a transição de pequenos proprietários rumo a sistemas mais rentáveis, mas sinalizam que seu modelo não revelou correlações definitivas nesse sentido.

Também é importante mencionar as clivagens em termos de custeio e investimento. As operações de custeio agrícola preponderam entre os recursos disponibilizados pelo programa, concentrando-se, porém, na região Sul e entre produtores de *commodities* como milho, soja e fumo, integrados em cadeias de valor consolidadas. Grisa, Buchweitz e Wesz Junior (2014) destacam a prevalência de outras culturas comerciais que absorviam créditos de custeio em diferentes estados nos últimos anos da década de 2010 (como a cana em Pernambuco, o feijão na Bahia e a mandioca no Maranhão). Nesse sentido, embora a ampla maioria dos recursos de custeio fosse direcionada para a região Sul, também se ressalta o financiamento de outras culturas regionalmente importantes. Por outro lado, as operações de investimento são ampla maioria no Pronaf B e na região Nordeste, representando a forma de acesso de produtores menos capitalizados ao programa. Dentro dessa categoria, contudo, também se expressam heterogeneidades regionais, com grandes volumes para maquinário na região Sul e operações que se concentram em infraestrutura nas outras regiões.

Capellesso, Cazella e Búrigo (2018), analisando a concentração de contratos para CPFs únicos, referem-se a um aumento notável da concentração de montantes em menos beneficiados a partir de 2008, observando também que, em 2006, menos de um terço do total de agricultores familiares do país era contemplado pelo programa. Essa observação se alinha com o processo de reconcentração de crédito na região Sul após uma expansão de operações destinadas à região Nordeste, que atinge seu pico em 2006.

Os dados mais atuais das operações do Pronaf e suas relações com essas tendências históricas serão discutidos, em detalhes, nos resultados das análises descritivas deste estudo.

3 MÉTODOS

3.1 Fonte e base de dados

Os dados utilizados neste estudo referem-se aos Microdados do Crédito Rural e do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), disponibilizados pelo Banco Central do Brasil. O período de análise abrange os últimos doze anos, de 2013 a 2024. Esses microdados contêm informações detalhadas de cada operação de crédito realizada, identificadas por CPF, incluindo características da operação, do mutuário e o valor contratado.

Considerando a disponibilidade de informações sobre o CPF e o ano do contrato, foi estruturado um painel de dados cuja unidade de análise corresponde ao CPF do mutuário. A amostra deste estudo contempla exclusivamente as operações de crédito realizadas no âmbito do Pronaf. No total, foram observadas aproximadamente 18,1 milhões de operações correspondentes a cerca de 3,9 milhões de CPFs de mutuários.

Como descrito na tabela 1, percebe-se uma predominância das operações de investimento, que representaram 67,4% do total de financiamentos do Pronaf e beneficiaram 89,3% dos mutuários. O percentual de operações com informações faltantes de CPF (*missings*) na base foi de aproximadamente 9,16% nas operações de custeio e 2,11% nas operações de investimento. As modalidades de industrialização e comercialização corresponderam a menos de 1% das operações e apresentaram um alto percentual de *missings*, sendo, por essa razão, excluídas das análises conduzidas neste estudo. A soma dos percentuais de CPF ultrapassa os 100% pelo fato de que um mesmo mutuário pode captar créditos em mais de uma finalidade.

TABELA 1
Número e percentual de operações de crédito do Pronaf e de CPFs por finalidade e percentual de *missings* por finalidade (2013-2024)

Finalidade	Operações		CPFs		<i>Missings</i> ¹
	n ^a	%	n ^a	%	%
Investimento	12.182.378	67,37	3.512.734	89,31	2,11
Custeio	5.895.986	32,61	1.220.725	31,04	9,16
Industrialização	3.032	0,02	91	0,00	95,84
Comercialização	92	0,00	0	0,00	100,00

Fonte: BCB. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 14 jul. 2025.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Percentual de operações por finalidade com preenchimento incompleto das informações do CPF.

A variável resposta selecionada corresponde ao valor de crédito do Pronaf em cada contrato, o qual passou por processos de deflacionamento e limpeza. O deflacionamento foi realizado com base no Índice de Preços ao Consumidor

Amplio (IPCA), ajustando-se todos os valores monetários para preços de dezembro de 2024. A etapa de limpeza consistiu na exclusão de valores considerados anormalmente elevados. Para a receita bruta esperada, a partir do cálculo de limites superiores de enquadramento no programa, foram classificados como aberrantes os valores superiores a R\$ 576,0 mil, enquanto, para o valor da parcela do crédito, o limite adotado foi de R\$ 246,7 mil.⁸

Entre as variáveis disponíveis no Sicor, compõem as características do crédito os produtos financiados via custeio e os destinos de investimento. Tendo em vista a ampla diversidade de produtos, para fins analíticos, foram selecionados os mais representativos, definidos como aqueles que correspondem a, no mínimo, 70%⁹ das operações de crédito em pelo menos uma região. O processo envolveu três etapas: i) contabilização das operações realizadas entre 2013 e 2024, conforme modalidade, finalidade, variedade e produto descritos na tabela *Empreendimentos* do Sicor; ii) padronização das descrições, priorizando as mais frequentes; e iii) reagrupamento dos totais com base nessas descrições. Como resultado, foram identificados quinze itens distintos: nove relacionados a custeio e seis a investimento. Com o intuito de analisar a evolução do crédito como *proxy* da renda dos CPFs de mutuários ao longo dos anos, os microdados do Sicor foram consolidados na unidade de análise do agricultor familiar. Dessa forma, todas as variáveis utilizadas neste estudo foram previamente agregadas a esse nível.

As variáveis categóricas foram redefinidas em variáveis indicadoras (*dummies*), uma para cada categoria. Cada *flag* de categoria assume o valor *True* se pelo menos uma das operações de crédito executada naquele ano, para determinado CPF, assume tal valor. Por exemplo, se um mutuário tomou crédito para custeio da produção de milho e de soja no mesmo ano, então as *dummies* correspondentes ao custeio de milho e ao custeio de soja assumirão ambas o valor *True*, enquanto as *dummies* correspondentes aos demais produtos assumirão o valor *False*.

Da mesma forma, a variável referente ao valor do crédito por CPF em cada ano corresponde à soma do valor de todos os contratos de crédito firmados no período. Além dessas variáveis, também foram contabilizados o número total de operações de crédito realizadas no ano, discriminadas entre investimento e custeio, bem como o número acumulado de operações de custeio e de investimento realizadas até o ano anterior. Foram também consideradas características como a presença de irrigação, a atividade agrícola e a adoção de integração entre lavoura, pecuária e/ou floresta.

8. Esses valores foram estabelecidos com base no teto de financiamento do Pronaf, por ano, de R\$ 250 mil para custeio e para investimento, subindo para R\$ 450 mil para investimento, destinados à suinocultura, avicultura, aquicultura, carcinicultura e fruticultura.

9. Os primeiros produtos que, no percentual acumulado, alcançam pelo menos 70% das operações de crédito em certa região, para determinada finalidade, são definidos como preponderantes.

Foram excluídos da análise os casos de CPFs que apresentaram divergências quanto ao sexo, ao estado ou à região ao longo dos anos, uma vez que tais inconsistências indicam possíveis erros de registro e comprometem a segurança e a confiabilidade da análise. Por fim, para fins de processamento, foi definida uma amostra com base em uma seleção aleatória de 100 mil CPFs de mutuários para o Brasil como um todo. No período considerado, esses mutuários acessaram crédito rural do Pronaf por meio de 439.387 operações.

3.2 Metodologia

Com base na revisão teórica e empírica realizada, identificou-se que a evolução do crédito possui diferentes características em relação a produtos e regiões. Para mensurar essa relação, torna-se necessário formular uma equação que incorpore essas variáveis de forma estruturada. No entanto, a identificação de um efeito causal direto representa um desafio, dada a complexidade dos fatores envolvidos. Diante disso, o presente estudo pretende compreender a natureza dessa relação, buscando evidências empíricas a partir dos dados disponíveis.

Para isso, adota-se um modelo de dados em painel, que permite explorar a variação temporal e entre unidades de análise – nesse caso, os CPFs que acessaram crédito no período de 2013 a 2024. Ao combinar características de dados em corte transversal com séries temporais, esse modelo possibilita observar diversas unidades ao longo do tempo, o que se mostra vantajoso em termos econométricos. Entre os benefícios, destaca-se a capacidade de controlar por características não observáveis e específicas de cada CPF que tomou o crédito, que são invariantes no tempo, além de capturar os efeitos dinâmicos do crédito sobre os resultados econômicos. A equação (1) apresenta a especificação formal desse modelo.

$$Y_{it} = \alpha_i + X'_{it}\beta + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Na equação (1), Y_{it} é a variável dependente que, neste estudo, é o valor do crédito tomado em sua forma logarítmica; α_i são os efeitos individuais de cada CPF; X_{it} é o conjunto de variáveis de controle, composto por características da propriedade, como a presença de irrigação e integração, bem como aspectos relacionados ao crédito, tais como os produtos financiados, a destinação para a pecuária, o número de contratos e um indicador de efeito anual; e ε_{it} é o termo de erro da equação. Ressalta-se que, por se tratar de um modelo log-linear, os coeficientes das variáveis binárias podem ser interpretados aproximadamente como variações percentuais no valor do crédito, facilitando a leitura econômica dos efeitos estimados.

Para verificar se o modelo de dados em painel é adequado para capturar a relação entre crédito e renda ou produtividade, é necessário considerar potenciais problemas econométricos que podem comprometer a validade das estimativas,

como a autocorrelação serial, a heterocedasticidade e a correlação cruzada entre unidades no mesmo período. A presença desses problemas pode levar a estimativas ineficientes ou viesadas, tornando essencial a realização de testes diagnósticos apropriados antes da definição do modelo final. Para avaliar a robustez do modelo, foram aplicados os testes: Wooldridge (autocorrelação serial em painéis), Breusch-Pagan (heterocedasticidade) e Pesaran (correlação cruzada entre unidades).

Além disso, a escolha do método de estimação está diretamente relacionada às suposições feitas a respeito da correlação entre os termos de erro específicos dos CPFs e as variáveis independentes. A partir da especificação da equação 1, duas abordagens podem ser adotadas para a estimação dos parâmetros: o modelo de efeitos fixos (EF), que assume correlação entre os efeitos individuais (α_i) e as variáveis de controle (X), e o modelo de efeitos aleatórios (EA), que pressupõe independência entre esses termos. Para verificar efeitos fixos e aleatórios, foram aplicados os seguintes testes: Hausman (escolha entre efeitos fixos e aleatórios); teste F (para verificar se os efeitos fixos são significativos); e Breusch-Pagan (para efeitos aleatórios).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

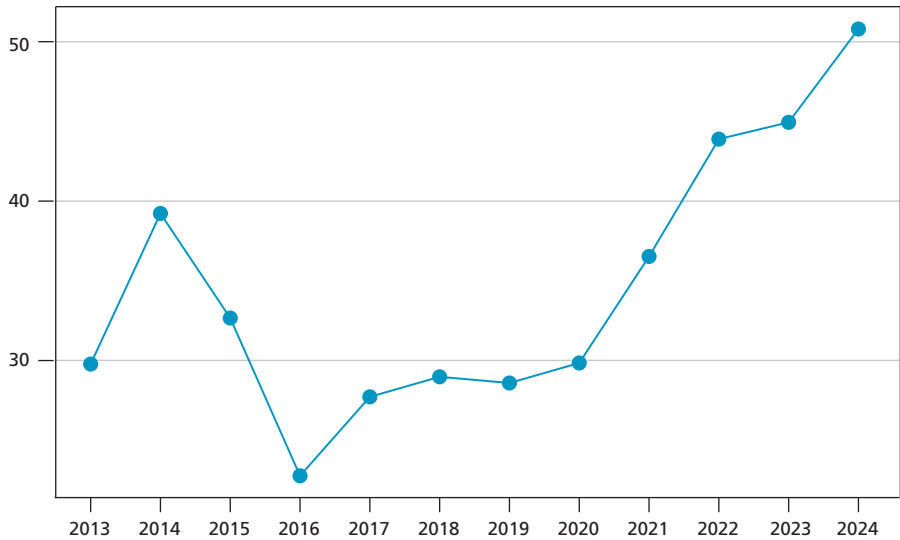
4.1 Evolução do volume de crédito Pronaf

Esta seção apresenta uma análise descritiva das principais tendências na oferta de recursos por meio do Pronaf, com ênfase em sua distribuição regional e na destinação para diferentes culturas produtivas. O gráfico 1 mostra a evolução, em valores reais, do montante total de crédito contratado do programa ao longo do período analisado.

O montante de crédito do Pronaf contratado pelos agricultores familiares apresentou crescimento até 2014. A partir desse ano, observou-se uma retração, atingindo o ponto mais baixo da série em 2016. Como mostra Wesz Junior (2021), essa dinâmica está relacionada a uma retração no volume de recursos destinados ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), havendo, contudo, também uma retração especial no volume de recursos destinado ao Pronaf, cuja importância relativa também se reduz em 2015 e 2016. A partir de 2017, verifica-se uma trajetória de recuperação gradual, inicialmente moderada, seguida por um crescimento mais acentuado a partir de 2020, sendo que, em 2024, registrou-se o maior volume de crédito concedido no período analisado, ultrapassando R\$ 50 bilhões em valores deflacionados. Com base na análise de Amaral e Bacha (2025), é possível argumentar que essa queda no volume de crédito estaria associada à redução da eficiência agrícola (valor bruto da produção em relação ao crédito), que caiu por volta de 2014 e passou a aumentar até 2023. Além disso, o aumento no volume

de crédito a partir de 2020 pode estar atrelado à alta nos preços das *commodities* e à desvalorização cambial, que elevaram a rentabilidade da agropecuária.

GRÁFICO 1
Evolução do valor total de crédito contratado do Pronaf (2013-2024)
(Em R\$ 1 bilhão)

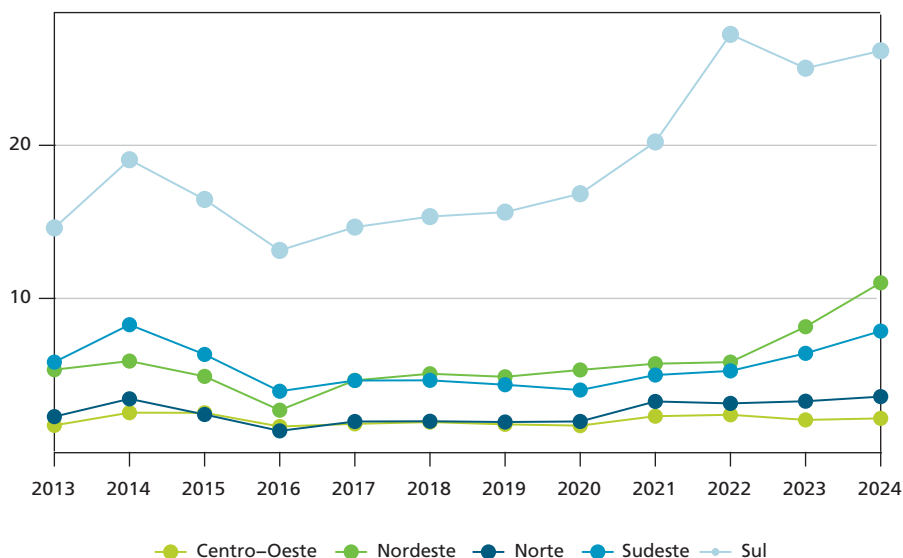


Fonte: BCB. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 14 jul. 2025.
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores deflacionados a partir do IPCA a preços de 2024.

Para analisar a distribuição entre as regiões, o gráfico 2 evidencia o total de crédito para cada região do país. Observa-se que a região Sul concentrou, ao longo de toda a série, o maior volume de crédito e, assim como o Brasil, a partir de 2020, houve um aumento no volume de recursos, que ultrapassou os R\$ 600 milhões. Apesar disso, as demais regiões mantiveram-se em patamares inferiores, com destaque para o Sudeste e o Nordeste, que, apesar de apresentarem valores mais modestos, registraram crescimento gradual ao longo da série, especialmente a partir de 2021. A região Nordeste, em particular, mostrou uma elevação acentuada a partir de 2022, ultrapassando R\$ 20 milhões. Isso revela que a desigualdade se mantém atualmente, apesar de um aumento da participação das regiões Nordeste e Sudeste.

GRÁFICO 2

Evolução do valor total de crédito contratado do Pronaf por região (2013-2024)
(Em R\$ 1 bilhão)



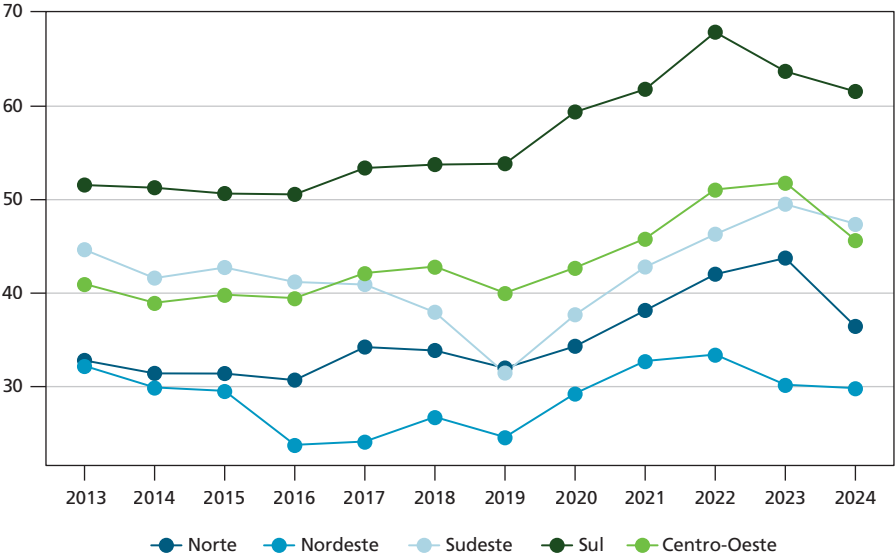
Fonte: BCB. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidade/financeira/micrurural>. Acesso em: 14 jul. 2025.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores deflacionados a partir do IPCA a preços de 2024.

O gráfico 3 demonstra a evolução do percentual representado pelas operações de custeio em relação ao total de operações contratadas nas diferentes regiões. Reiterando as observações da literatura, nota-se uma maior presença dessas operações nas regiões mais integradas a cadeias de valor modernas, principalmente na região Sul, em que as operações de custeio foram predominantes ao longo de todo o período. Isso se deve à maior adequação do crédito para custeio às unidades familiares de maior integração comercial, capazes de contratar crédito no início do ano-safra e pagá-lo de volta com os ganhos da produção. Além disso, boa parte do crédito de custeio se concentra em poucas *commodities* – 74% do total de crédito de custeio em 2018, destinado apenas a soja, milho e café (Wesz Junior, 2021), o que, por sua vez, também se concentra sobremaneira na região Sul e, em menor proporção, no Sudeste e Centro-Oeste. Nas outras regiões, as operações de investimento predominaram, principalmente no Nordeste e Norte, o que se explica, em parte, pela relevância do financiamento pecuário, que tem grande importância nessas regiões e entre os produtores do enquadramento B, que também prevalecem nessas regiões (Wesz Junior, 2021). Além disso, observou-se um aumento relevante das operações de custeio, a partir de 2020, e uma tendência de queda substancial dessa participação a partir do ano de 2022 em todas as regiões.

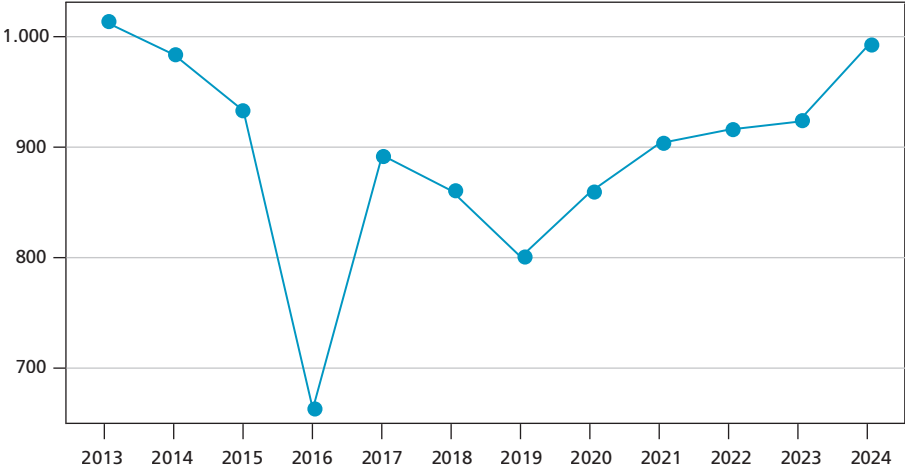
GRÁFICO 3
Evolução do percentual representado pelas operações de custeio em relação ao total de operações do Pronaf, contratadas em cada região (2013-2024)
(Em %)



Fonte: BCB. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 14 jul. 2025.
Elaboração dos autores.

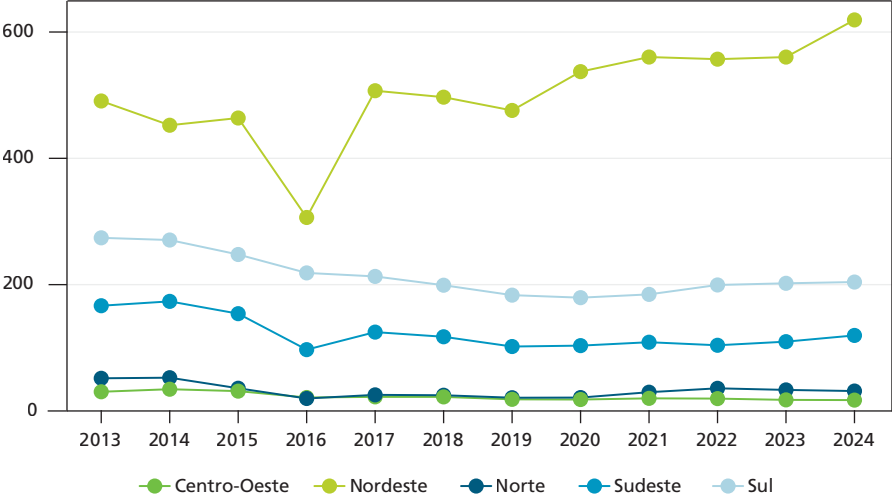
É interessante observar também a variação e a evolução da concentração da oferta de crédito. Os gráficos 4 e 5 mostram a evolução do número de CPFs contratantes de crédito do Pronaf no Brasil e nas regiões. O Nordeste mantém sua posição como região com o maior número de beneficiários, crescendo de maneira discreta, mas constante, no período inteiro, à exceção de uma queda brusca em 2016, compensada imediatamente no ano seguinte. As outras regiões mostram uma leve tendência de queda quando se observa todo o período em análise. Em termos nacionais, nota-se uma dinâmica que espelha aquela da região Nordeste, com um total de CPFs em 2024 ligeiramente menor, mas bastante similar ao de 2013, com marcada queda e recuperação durante o período.

GRÁFICO 4
Número de CPFs contratantes de crédito do Pronaf no Brasil (2013-2024)
(Em 1 mil)



Fonte: BCB. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 14 jul. 2025.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 5
Número de CPFs contratantes de crédito do Pronaf nas regiões (2013-2024)
(Em 1 mil)



Fonte: BCB. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 14 jul. 2025.
Elaboração dos autores.

Portanto, percebe-se que, apesar dos montantes totais de crédito terem crescido na comparação entre 2013 e 2024, isso não se observou para o número total de beneficiários. Esses dados sugerem que o aumento do crédito, verificado principalmente a partir de 2020, levou a um aumento de financiamento de produtores mais capitalizados ao invés de uma expansão horizontal.

4.2 Fatores associados à evolução do valor do crédito

Esta seção apresenta a análise da evolução do crédito rural concedido pelo Pronaf no Brasil, com ênfase na investigação dos fatores associados ao volume contratado ao longo dos últimos doze anos. Conforme abordado na seção de descrição dos dados, a base selecionada foi uma amostra de 100 mil CPFs e, em função dos filtros utilizados, ao todo, a base de dados utilizada possui 99.691 CPFs distintos que acessaram crédito no período, resultando em um painel desbalanceado com 272.931 observações, o que equivale a uma média de aproximadamente 2,7 registros por CPF. Conforme descrito na seção metodológica, os testes de especificação indicaram a adoção de um modelo de efeitos fixos, por melhor se capturar a heterogeneidade não observada entre os indivíduos. Considerando que foram detectadas evidências de heterocedasticidade e autocorrelação serial nos resíduos, a estimação foi realizada com erros-padrão robustos e clusterizados por CPF.

Os resultados mostraram que diversas características associadas ao perfil produtivo, ao tipo de investimento, à frequência de contratação e ao tempo influenciaram significativamente o volume de crédito contratado no âmbito do Pronaf, ao longo do período de 2012 a 2024 (tabela 2).

TABELA 2
Estimativas do modelo de efeitos fixos das características do crédito sobre o volume de crédito do Pronaf no Brasil e nas regiões (2013-2024)

Variável	Brasil	Nordeste	Centro-Oeste	Norte	Sul	Sudeste
Possui irrigação	0,013* (0,01)	-0,01 (0,01)	-0,168 (0,223)	0,157 (0,122)	0,215** (0,034)	0,024 (0,023)
Agrícola	-0,059*** (0,004)	-0,001 (0,004)	0,282*** (0,096)	-0,177*** (0,066)	-0,031 (0,02)	-0,099*** (0,011)
Possui integração	0,031 (0,05)	0,125* (0,064)	— —	-0,48** (0,218)	0,109 (0,1)	-0,181 (0,158)
Custeio – agroartesanato e artesanato serviços afins	0,061*** (0,019)	-0,216*** (0,031)	— —	— —	— —	— —
Custeio – bovinos	0,024*** (0,008)	-0,066** (0,03)	-0,2*** (0,046)	-0,244*** (0,05)	0,077** (0,016)	-0,144*** (0,028)
Custeio – milho	-0,012*** (0,018)	0,107 (0,074)	— —	— —	-0,023* (0,013)	— —
Custeio – soja	-0,053*** (0,008)	— —	— —	— —	0,146** (0,015)	— —

(Continua)

(Continuação)

Variável	Brasil	Nordeste	Centro-Oeste	Norte	Sul	Sudeste
Custeio – café	0,016*** (0,008)	— —	— —	— —	— —	-0,098*** (0,033)
Custeio – outros	0,081*** (0,01)	-0,16*** (0,035)	0,098 (0,11)	-0,332*** (0,087)	0,061** (0,013)	-0,087** (0,035)
Investimento – aquisição de animais – caprinos	0,110*** (0,009)	0,018** (0,007)	— —	— —	— —	— —
Investimento – aquisição de animais – matriz bovinos	0,3763*** (0,005)	0,124*** (0,006)	0,944*** (0,04)	1,023*** (0,043)	0,524** (0,021)	0,557*** (0,018)
Investimento – máquinas implementos	0,166*** (0,005)	-0,025*** (0,005)	0,214*** —	0,362** (0,054)	0,114*** (0,018)	— (0,016)
Investimento – máquinas implementos – trator	0,902*** (0,009)	— —	— —	— —	0,945** (0,019)	— —
Investimento – melhoria explorações	0,163*** (0,005)	0,006 (0,005)	0,245*** (0,052)	0,211*** (0,048)	0,418** (0,022)	0,27*** (0,016)
Investimento – outros	0,171*** (0,004)	0,002 (0,005)	0,436*** (0,05)	0,435*** (0,061)	0,467** (0,02)	0,316*** (0,015)
Investimento – serviços técnicos	0,029*** (0,005)	-0,01** (0,005)	— —	0,355*** (0,047)	— —	0,044*** (0,014)
<i>Days_past_investimento</i>	-0,0*** (0,0)	0*** (0)	0 (0)	0 (0)	0*** (0)	0*** (0)
Número de custeios	0,333*** (0,005)	0,425*** (0,027)	0,405*** (0,034)	0,411*** (0,037)	0,288** (0,008)	0,403*** (0,016)
Número de investimentos	0,179*** (0,003)	0,157*** (0,004)	0,237*** (0,028)	0,166*** (0,028)	0,204** (0,014)	0,193*** (0,009)
Número de custeio em anos anteriores	0,018*** (0,001)	0,037*** (0,005)	0,016** (0,007)	-0,018* (0,011)	0,014** (0,002)	0,009*** (0,003)
Número de investimento em anos anteriores	0,009*** (0,001)	0,014*** (0,002)	0,004 (0,015)	0,035*** (0,013)	0,009** (0,004)	0,014*** (0,004)
2014	0,119*** (0,006)	0,171*** (0,006)	0,073 (0,06)	0,088* (0,047)	0,043** (0,021)	0,082*** (0,019)
2015	0,023*** (0,006)	0,12*** (0,006)	0,105 (0,065)	0,04 (0,042)	-0,038* (0,022)	-0,022 (0,018)
2016	-0,042*** (0,007)	0,044*** (0,007)	0,078 (0,069)	-0,044 (0,053)	-0,037 (0,023)	-0,077*** (0,021)
2017	-0,013* (0,007)	0,067*** (0,007)	0,062 (0,072)	0,049 (0,052)	-0,06** (0,025)	-0,04* (0,021)
2018	0,035*** (0,007)	0,128*** (0,008)	0,063 (0,078)	0,029 (0,055)	-0,022 (0,026)	-0,021 (0,023)
2019	0,056*** (0,008)	0,115*** (0,009)	0,137* (0,083)	0,168*** (0,061)	0,035 (0,028)	-0,012 (0,024)
2020	0,07*** (0,008)	0,08*** (0,01)	0,169* (0,089)	0,265*** (0,066)	0,134** (0,03)	0,038 (0,027)
2021	0,149*** (0,009)	0,112*** (0,01)	0,34*** (0,097)	0,488*** (0,069)	0,327** (0,033)	0,115*** (0,029)
2022	0,199*** (0,009)	0,094*** (0,011)	0,51*** (0,101)	0,492*** (0,074)	0,529** (0,034)	0,176*** (0,031)

(Continua)

(Continuação)

Variável	Brasil	Nordeste	Centro-Oeste	Norte	Sul	Sudeste
2023	0,335*** (0,01)	0,342*** (0,013)	0,452*** (0,106)	0,611*** (0,081)	0,399** (0,037)	0,315*** (0,034)
2024	0,507*** (0,01)	0,569*** (0,013)	0,521*** (0,112)	0,728*** (0,083)	0,34*** (0,039)	0,487*** (0,036)

Elaboração pelos autores.
Obs.: 1. Significância: *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,10$.
2. (–) dado não disponível.

Para o Brasil como um todo, entre as características produtivas, observa-se que produtores cuja atividade principal está vinculada à agricultura apresentam, em média, volume de crédito 5,9% inferior ao dos demais, mantendo-se constantes as demais variáveis. Isso pode estar atrelado ao movimento de redução de crédito agrícola *vis-à-vis* o crédito pecuário, este que tem bovinos como um dos principais produtos financiados, como mostrado por Costa e Viera Filho (2018). O valor em percentual se refere ao valor estimado multiplicado por cem, em função do modelo log-lin. Por outro lado, a presença de infraestrutura de irrigação está associada a um incremento aproximado de 1,3% no valor contratado, a um nível de significância de 10%.

As variáveis associadas ao tipo de produto financiado com crédito de custeio revelam importantes heterogeneidades. Contratos destinados à bovinocultura, ao agroartesanato e à soja estão associados a aumentos significativos no volume de crédito, variando entre 2,4% e 8,1%. Tais valores podem ser explicados pelo aumento relativo do volume de crédito oferecido para a região Nordeste, na qual aqueles dois primeiros são importantes culturas financiadas. Em contraste, atividades como a produção de milho e café apresentaram coeficientes negativos, indicando menores volumes médios contratados nessas categorias, com reduções variando em 5,3% e 1,2%, respectivamente. Com base nos achados empíricos, observa-se uma diferenciação significativa no volume médio de crédito de custeio a depender da atividade financiada, com destaque para a bovinocultura, cuja associação positiva reforça as evidências já apontadas na literatura (Aquino e Schneider, 2011; Capellesso, Cazella e Búrigo, 2018) sobre a priorização histórica de sistemas produtivos pecuários e integrados no acesso ao Pronaf, em contraste com culturas agrícolas como milho e café, que, apesar de sua relevância regional, tendem a receber volumes proporcionalmente menores de financiamento.

Já entre as variáveis relacionadas a investimentos produtivos, nota-se um padrão claro de associação positiva com o volume de crédito. Destaca-se, ainda, o impacto do financiamento para aquisição de tratores, que apresenta o maior coeficiente individual, indicando que a presença dessa finalidade está associada a um aumento de aproximadamente 90,2% no valor contratado. Outras finalidades, como aquisição de matrizes bovinas, máquinas e implementos em geral

e melhoramento de explorações, também estão fortemente associadas a maiores volumes de crédito, com aumentos variando entre 16,6% e 37,6%.

Além disso, o número de contratos realizados no mesmo ano, tanto para custeio quanto para investimento, exerce efeito positivo relevante. Um contrato adicional de custeio está associado a um aumento médio de 33,3% no volume total contratado, enquanto um contrato adicional de investimento corresponde a um aumento de 17,9%. Esse padrão também se mantém, embora em menor magnitude (cerca de 1% a 2%), para os contratos realizados em anos anteriores. Esse achado dialoga com a literatura que aponta para processos de fidelização institucional e trajetória de bancarização progressiva no Pronaf, especialmente entre produtores mais integrados às cadeias formais de comercialização (Grisa, Buchweitz e Wesz Junior, 2014; Capellesso, Cazella e Búrigo, 2018). Além disso, a ampliação do volume contratado ao longo do tempo reforça a crítica de que o programa tende a beneficiar, de forma mais expressiva, agricultores com maior capacidade de organização e acesso continuado ao sistema de crédito (Valadares, 2021), contribuindo para a concentração dos recursos entre um subconjunto mais estruturado do público-alvo.

O modelo também incorpora *dummies* anuais, tomando 2013 como ano-base. Os resultados apontam uma tendência geral de crescimento nos volumes contratados ao longo do tempo, especialmente após 2019. Em 2024, o volume de crédito contratado foi, em média, 50,7% superior ao observado em 2013, mesmo controlando-se pelas demais características. Esse crescimento nos volumes contratados ao longo do tempo, com destaque para o período posterior a 2019, reflete não apenas uma expansão nominal do programa, mas também pode ser interpretado como resultado de uma trajetória institucional de consolidação do Pronaf enquanto principal política pública voltada à agricultura familiar (Valadares, 2021). Além disso, tal crescimento recente pode estar relacionado a uma reorientação do programa em direção a um público mais consolidado e com maior capacidade de alavancar crédito – uma crítica recorrente na literatura, especialmente quanto à reconcentração regional e setorial dos recursos, conforme discutido por Capellesso, Cazella e Búrigo (2018).

Esses achados indicam que a composição do crédito, o tipo de atividade financiada e a trajetória prévia do produtor junto ao programa exercem influência significativa sobre os valores contratados.

4.3 Diferenças regionais

A literatura aponta que as dinâmicas produtivas, o perfil dos agricultores familiares e a estrutura de acesso ao crédito variam entre as regiões brasileiras, o que justifica a realização de estimações específicas para cada uma delas (Maia, Eusébio

e Silveira, 2020; Zeller e Schiesari, 2020; Machado *et al.*, 2024; Sobreira *et al.*, 2024). A aplicação do modelo de efeitos fixos regionalizado permite examinar em que medida os fatores associados ao valor contratado se mantêm consistentes ou apresentam padrões diferenciados no contexto territorial, oferecendo subsídios relevantes para o aprimoramento de políticas públicas de financiamento rural com foco territorializado.

A análise desagregada por regiões do país reforça a heterogeneidade estrutural da agricultura familiar brasileira e enfatiza como fatores produtivos, tipos de investimento e aspectos temporais influenciam, de modo diferenciado, o volume de crédito contratado por meio do Pronaf. Os resultados obtidos por meio de modelos de efeitos fixos, apresentados na tabela 2, mostram padrões regionais distintos tanto em relação aos determinantes do crédito quanto à sua trajetória ao longo dos anos.

A região Nordeste se destacou por apresentar, ao longo de todo o período, coeficientes positivos e estatisticamente significativos para as *dummies* de ano, indicando um crescimento contínuo no volume contratado, com destaque para o ano de 2024, que apresentou um aumento de 56,9% em relação a 2013. O perfil produtivo da região se associa fortemente à pecuária de pequeno porte e às atividades de subsistência, refletido na significância positiva das variáveis ligadas à aquisição de matrizes bovinas. Em contrapartida, produtos de custeio, como bovinos e agroartesanato, estão negativamente associados ao volume contratado.

No Centro-Oeste, houve um crescimento expressivo do crédito a partir de 2019, com ênfase em 2024, cujo coeficiente (0,521) demonstra um aumento médio de 52,1% no volume de crédito contratado em relação ao ano-base de 2013. A região evidencia um perfil fortemente voltado à intensificação e mecanização produtiva, com efeitos positivos marcantes para algumas variáveis, como aquisição de matrizes bovinas, melhoramento de explorações, e investimentos classificados como “outros”. A variável agrícola apresenta um impacto positivo relevante (coeficiente de 0,282), indicando que, ao contrário do padrão nacional, atividades agrícolas contratam volumes significativamente maiores na região.

A região Norte mostra um padrão de crescimento acentuado no crédito a partir de 2019, alcançando, em 2024, um aumento de 72,8% no volume contratado. A estrutura produtiva é centrada em investimentos pecuários e técnicos: as variáveis de aquisição de matrizes bovinas, melhoramento de explorações, máquinas e implementos, serviços técnicos e outros investimentos apresentaram associações positivas com o volume de crédito. Notavelmente, produtos de custeio, como bovinos e atividades agrícolas, estão negativamente associados ao volume contratado, sugerindo uma baixa escala operacional dessas atividades na região. Há ainda um destaque negativo para a variável “outros produtos de custeio”, apresentando provável concentração de crédito em projetos de maior especificação técnica. Moreira-Dantas

et al. (2023) revelam que a produção agrícola predomina na agricultura familiar na Amazônia Legal, contrastando essa observação com a predominância do crédito Pronaf para financiamento da pecuária. Com efeito, tanto esses autores como Freitas Júnior e Barros (2021) ressaltam a concentração espacial da pecuária e sua expansão a partir de *clusters* já estabelecidos de *know-how*, capital e infraestrutura consolidada, assim como o recente avanço dessa produção integrada a mercados do Centro-Oeste rumo ao Norte. Assim, embora a capacidade do crédito de acelerar e integrar produtores de pequena escala nos setores mais competitivos da pecuária na região seja discutível (Martins e Pereira, 2012), o Pronaf parece aqui seguir as tendências prevalentes na dinâmica rural da região.

No Sul, observa-se uma elevação acentuada do crédito contratado entre 2020 e 2022, com um leve recuo nos anos posteriores (2023 e 2024). O perfil da região é marcado por investimentos em mecanização e aumento da escala produtiva. Os maiores coeficientes positivos são observados para tratores (0,945), máquinas e implementos (0,362), bem como melhoramento de explorações (0,418), sinalizando um modelo produtivo mais intensivo em capital. Além disso, destaca-se a cultura da soja e de bovinos, que apresenta efeito positivo e significativo sobre o volume de crédito contratado. No entanto, é interessante observar que tanto a cultura da soja quanto a do milho receberam volumes de crédito decrescentes a partir de 2022. Dessa forma, embora os produtores que contraem crédito para essas modalidades sigam captando volumes significativos, há uma tendência recente de queda no total destinado a ela. Diferentemente das demais regiões, a bovinocultura mostra relação positiva no Sul.

A região Sudeste apresenta trajetória crescente e estável no volume de crédito contratado, com elevações significativas a partir de 2021. O crescimento acumulado chega a 48,7% em 2024. Os resultados apontam para uma base produtiva diversificada, com destaque para investimentos em matrizes bovinas, máquinas, melhoramentos e serviços técnicos. A despeito disso, observa-se associação negativa com atividades tradicionais, como bovinocultura e até mesmo café, o que sugere uma mudança de perfil produtivo em direção a sistemas mais capitalizados ou diversificados. A presença de irrigação também se mostra relevante apenas no Sudeste, com efeito positivo e significativo, possivelmente refletindo maior adoção de tecnologias de intensificação produtiva.

Em todas as regiões, variáveis relacionadas à frequência de contratação (número de contratos no ano corrente e nos anos anteriores) mantêm associação positiva com o volume contratado, indicando que o histórico de acesso ao crédito constitui um fator explicativo robusto e recorrente.

Os resultados regionais deste estudo refletem e aprofundam tendências já apontadas na literatura sobre o Pronaf, especialmente no que diz respeito às

desigualdades na distribuição dos recursos e à conformação de perfis produtivos distintos. O crescimento do crédito na região Nordeste até 2024, embora relevante, mantém-se fortemente associado à produção para consumo próprio e à pecuária de pequeno porte, como a aquisição de matrizes bovinas, em linha com o diagnóstico de Aquino e Schneider (2011) sobre a persistência de padrões produtivos tradicionais no acesso ao crédito. Por outro lado, regiões como Centro-Oeste e Norte apresentam uma expansão mais recente, com ênfase em investimentos estruturantes e maior capitalização, indicando maior aproximação ao paradigma da modernização agrícola discutido por Capellesso, Cazella e Búrigo (2018).

A associação positiva da variável agrícola no Centro-Oeste, por exemplo, revela especificidades regionais que contrastam com a tendência nacional de menores volumes contratados em atividades agrícolas. Já o Sul segue evidenciando a concentração histórica de recursos, fortemente atrelada à mecanização e à integração a cadeias de valor, como soja e bovinocultura, conforme identificado por Grisa, Buchweitz e Wesz Junior (2014) e Valadares (2021).

A trajetória crescente e tecnificada da região Sudeste, com destaque para investimentos em irrigação e serviços técnicos, reforça a heterogeneidade interna do público do Pronaf, aproximando-se de perfis mais capitalizados e diversificados. Em todas as regiões, a recorrência no acesso ao crédito mostrou-se um fator explicativo robusto para o aumento dos volumes contratados, sugerindo processos de fidelização institucional e consolidação do acesso ao Pronaf ao longo do tempo. Esse padrão, já discutido por Capellesso, Cazella e Búrigo (2018) no geral e por Moreira-Dantas *et al.* (2023) na Amazônia Legal, levanta preocupações sobre a reconcentração de recursos em grupos mais estruturados, em detrimento da abrangência original do programa – uma tensão estrutural que, segundo Valadares (2021), permeia toda a história do Pronaf ao buscar equilibrar inclusão social e eficiência econômica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a agricultura familiar seja reconhecida como um importante agente para o desenvolvimento rural brasileiro, persistem desafios estruturais no acesso e na distribuição do crédito do Pronaf, que ainda se mostra concentrado em determinadas regiões e perfis produtivos. Diante desse problema, este estudo teve como objetivo analisar a evolução do valor do crédito do Pronaf entre os agricultores familiares no período de 2013 a 2024, considerando as características dos contratos, das propriedades e das regiões.

Com base em uma abordagem que combina análise descritiva e modelo de dados em painel com efeitos fixos, os resultados permitiram identificar não apenas a expansão dos volumes contratados – especialmente após 2018 –, mas também padrões regionais distintos, que evidenciam a necessidade de políticas públicas mais equilibradas e sensíveis à diversidade da agricultura familiar no país.

Com base na análise realizada, a evolução do crédito do Pronaf entre 2013 e 2024 revela um crescimento significativo no âmbito nacional, especialmente após 2018, atingindo o pico histórico em 2024 (R\$ 50 bilhões em valores reais). Contudo, persistem disparidades regionais profundas: em 2024, os volumes de crédito disponibilizado para o Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul foram, respectivamente, R\$ 3,58 bilhões, R\$ 11,02 bilhões, R\$ 2,16 bilhões, R\$ 7,86 bilhões e R\$ 26,17 bilhões, com uma média de valores financiados por operação muito superior na região Sul.

Em nível nacional, os resultados indicam que a contratação de crédito pelo Pronaf está positivamente associada a práticas produtivas mais estruturadas e ao uso de máquinas e implementos. A concessão de crédito é fortemente influenciada por investimentos em aquisição de tratores, máquinas e matrizes bovinas, que apresentaram os maiores coeficientes positivos, sugerindo forte relação entre acesso ao crédito e modernização produtiva. Além disso, a experiência prévia dos produtores – medida pelo número de contratos em anos anteriores – está associada à maior probabilidade de contratação, reforçando a importância do histórico de relacionamento com o programa. Por outro lado, atividades agrícolas tradicionais, como o cultivo de milho e café, apresentaram coeficientes negativos, sugerindo possível substituição por atividades de maior valor agregado ou com maior apoio institucional.

A análise dos fatores associados às contratações entre as regiões mostra que, enquanto variáveis como o número de operações anteriores (de custeio e investimento) apresentaram associação positiva e consistente em todas as regiões, indicando trajetória de fidelização e continuidade no acesso ao crédito, outros efeitos foram heterogêneos. Destacam-se as associações positivas em maior magnitude nas regiões Sul e Sudeste para itens como máquinas, tratores e serviços técnicos, sinalizando maior capitalização e adoção de tecnologias. Os efeitos fixos anuais confirmam um crescimento expressivo das contratações a partir de 2020, com pico em 2024, reforçando a tendência de expansão recente do programa, embora com desigualdades relevantes na distribuição dos recursos entre regiões e perfis produtivos.

Com base nos resultados encontrados, nota-se a importância de estratégias que integrem crédito a serviços de assistência técnica continuada, capacitação e apoio à comercialização, que podem fortalecer os impactos do programa sobre a renda e a sustentabilidade da agricultura familiar. Para pesquisas futuras, recomenda-se aprofundar a análise dos efeitos do crédito sobre indicadores de desempenho econômico e social das unidades produtivas, bem como investigar os mecanismos de exclusão e barreiras institucionais que limitam o acesso ao Pronaf por determinados grupos de agricultores. Além disso, estudos que combinem dados do Sicor com outras fontes, como os dados da DAP e do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), podem ampliar a compreensão sobre os impactos do crédito.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Felipe José Gurgel do; BACHA, Carlos José Caetano. Evolução do crédito rural no Brasil de 1969 a 2023. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 29, p. e252903, 2025.
- AQUINO, Joacir Rufino de; SCHNEIDER, Sérgio. 12 anos da política de crédito do Pronaf no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, v. 1, n. 2, p. 309-347, 2011.
- ARAÚJO, Jair Andrade de; ALENCAR, Matheus Oliveira de; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Crédito rural e agricultura familiar no Brasil: uma avaliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Redes**, v. 25, ed. especial 2, p. 2009-2034, 2020.
- BORGES, Murilo José; PARRÉ, José Luiz. O impacto do crédito rural no produto agropecuário brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 60, n. 2, p. e230521, 2021.
- CAPELLESSO, Adinor José; CAZELLA, Ademir Antonio; BÚRIGO, Fábio Luiz. Evolução do Pronaf Crédito no período 1996-2013: redimensionando o acesso pelos cadastros de pessoa física. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 56, n. 3, p. 437-450, 2018.
- CONTERATO, Marcelo Antonio; BRÁZ, Cauê Assis. O processo de especialização produtiva dos agricultores familiares da Zona Sul do Rio Grande do Sul através do Pronaf custeio. **Redes: revista de desenvolvimento regional**, v. 24, n. 3, p. 12-34, 2019.
- COSTA, Edward Martins; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Choque de oferta no crédito rural e seu impacto produtivo na agricultura brasileira. In: SASCHIDA, Adolfo (org.). **Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos**. Brasília: Ipea, 2018. p. 207-224.
- DE OLIVEIRA, Daniela Vasconcelos; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Avaliação do Pronaf na renda dos agricultores familiares da região Sudeste do Brasil. **Revista de Administração IMED**, v. 11, n. 2, p. 87-113, 2021.
- FREITAS JÚNIOR, Adirson Maciel de; BARROS, Pedro Henrique Batista de. A expansão da pecuária para a Amazônia legal: externalidades espaciais, acesso ao mercado de crédito e intensificação do sistema produtivo. **Nova Economia**, v. 31, n. 1, p. 303-333, 2021.
- GRISA, Catia; WESZ JUNIOR, Valdemar João; BUCHWEITZ, Vitor Duarte. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 2, p. 323-345, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf. Acesso em: 14 jun. 2025.

MACHADO, Bruno Souza *et al.* Access and impact of Pronaf in Brazil: evidence on typologies and regional concentration. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 62, n. 3, p. e273994, 2024.

MAIA, Alexandre Gori; EUSÉBIO, Gabriela dos Santos; SILVEIRA, Rodrigo Lanna Santos da. Can credit help small family farming? Evidence from Brazil. **Agricultural Financial Review**, v. 80, n. 2, p. 212-230, 2020.

MARTINS, Paulo F. da S.; PEREIRA, Tayná Z. da S. Cattle-raising and public credit in rural settlements in Eastern Amazon. **Ecological Indicators**, v. 20, p. 316-323, 2012.

MATTEI, Lauro. Evolução do crédito do Pronaf para as categorias de agricultores familiares A e A/C entre 2000 e 2010. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, n. 3, p. 58-69, 2016.

MOREIRA-DANTAS, I. R. *et al.* Rural credit acquisition for family farming in Brazil: Evidence from the Legal Amazon. **Journal of Rural Studies**, v. 101, p. 103041, jul. 2023.

PIRES, Murilo José de Souza. **A composição da estrutura produtiva agrícola da agricultura familiar brasileira no ano de 2017: o caminho da comoditização?** Brasília: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 3067).

PIRES, Murilo José de Souza. **A composição da estrutura de financiamento do Pronaf para a agricultura familiar no Centro-Oeste no período de 2013 a 2023: um longo caminho para o processo de comoditização?** Brasília: Ipea, 2025. (Texto para Discussão, n. 3080).

RESENDE, Cátia Meire; MAFRA, Rennan Lanna Martins. Desenvolvimento rural e reconhecimento: tensões e dilemas envolvendo o Pronaf. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 54, n. 2, p. 261-280, 2016.

SILVA, Sandro Pereira; CIRÍACO, Juliane da Silva. **Análise do efeito do Pronaf sobre a renda de agricultores familiares no meio rural nordestino**. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2827).

SOBREIRA, Diogo Brito *et al.* Heterogeneous regional effects of rural credit on agricultural production in Brazil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 62, n. 4, p. e271082, 2024.

VALADARES, Alexandre Arbex. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**: uma revisão bibliográfica (2009-2019). Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2706).

WESZ JUNIOR, Valdemar João. O Pronaf pós-2014: intensificando sua seletividade? **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 89-113, 2021.

ZELLER, Manfred; SCHIESARI, Carolina. The unequal allocation of PRONAF resources: which factors determine the intensity of the program across Brazil? **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 58, n. 3, p. e207126, 2020.

ZIGER, Vanderley. O crédito rural e a agricultura familiar: desafios, estratégias e perspectivas. In: SANTOS, Carlos Alberto dos (coord.). **Pequenos negócios**: desafios e perspectivas. Brasília: Sebrae, 2013. v. 5: Serviços financeiros.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UMA AGRICULTURA FAMILIAR MAIS SUSTENTÁVEL: O PRONAF ABC+

Junia Conceição¹

1 INTRODUÇÃO

A emergência climática faz parte, na atualidade, da agenda de vários países, inclusive do Brasil (Garcia *et al.*, 2022). As consequências adversas que as mudanças climáticas trazem para o desenvolvimento das nações é enfatizada por Artaxo (2020) e IPCC (2021). Vale ressaltar que, entre as atividades mais suscetíveis aos efeitos negativos das mudanças climáticas, estão aquelas que dependem diretamente dos recursos naturais, como a agropecuária.

A agricultura é praticada principalmente em ambientes externos, sendo, por isso, particularmente sensível às mudanças climáticas. Alterações nos ritmos de ganho de biomassa vegetal e animal; diminuição da fertilidade animal e vegetal; e aumento da susceptibilidade a doenças podem ser citados como alterações decorrentes dos efeitos climáticos.

No Brasil, o setor agrícola desempenhou, e ainda continua desempenhando, funções importantes para o desenvolvimento do país. Entre essas funções, podem ser citadas o saldo da balança comercial, o provimento de matérias-primas, a produção de bioenergia, a segurança alimentar da população, bem como o emprego de uma parcela expressiva de mão de obra. Ademais, tem um papel muito relevante no cumprimento das metas definidas nos acordos internacionais referentes à mudança do clima. Nesse sentido, o setor agrícola precisa adotar medidas que visem à produção sustentável (Conceição, 2022).

J. Conceição e P. Conceição (2014) ressaltam que a disponibilidade de terras e o conhecimento acumulado em instituições de pesquisa podem ser mencionados como variáveis importantes para que o setor agrícola desempenhe satisfatoriamente seu papel no desenvolvimento do Brasil. Apesar do bom desempenho do setor agropecuário nacional, preocupações com a sustentabilidade têm ganhado destaque, principalmente na contemporaneidade. Fatores relacionados à produção agrícola e

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). E-mail: junia.peres@ipea.gov.br.

às alterações no uso do solo responderam por cerca de 80% das emissões de gases de efeito estufa (GEEs) no Brasil (Gianetti e Ferreira Filho, 2021).

Isso exige a busca por formas alternativas de produção, do ponto de vista ambiental, principalmente quando tais preocupações têm dimensão internacional. Em sistemas agrícolas, essas alterações implicam a adoção de práticas de manejo que aproveitem a biodiversidade, os serviços ecossistêmicos e os processos ecológicos dos biomas. O objetivo consiste em reforçar a capacidade das culturas e da pecuária para se adaptarem às mudanças e às variações climáticas.

Nesse contexto, foi criada no Brasil a Política Nacional sobre Mudança no Clima (PNMC), que tem como objetivo a diminuição das emissões de GEEs, a adoção de medidas para controlar a mudança do clima e a conservação dos recursos ambientais (Brasil, 2009). Paralelamente, foram elaborados planos para que os setores produtivos auxiliassem na redução de emissão desses gases. No caso do setor agrícola, foi elaborado o Plano Setorial de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – o Plano ABC (Brasil, 2012).

O Plano ABC representou uma nova perspectiva para as políticas públicas e a sociedade, ao considerar o enfrentamento às mudanças climáticas como foco, contribuindo, dessa maneira, para uma agricultura mais sustentável ou uma agricultura de baixa emissão de carbono.

O plano foi uma iniciativa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), visando estimular a adoção de práticas sustentáveis de produção que possibilitassem a mitigação das emissões de GEEs (Brasil, 2012). Identificou-se que o setor agropecuário possui potencial de redução na emissão dos GEEs, por meio do emprego de tecnologias, como os sistemas integrados de produção e estratégias de manejo de pastagens da pecuária, entre outros, que representam grande potencial de diminuição de emissões de gases.

Vale ressaltar que, para o estímulo à adoção de práticas sustentáveis de produção, o Plano ABC dispõe de uma linha de crédito específica: o Programa ABC. Esse programa tem o intuito de conceder financiamento aos produtores; entretanto, exige, como contrapartida, a apresentação de projeto que englobe o uso das tecnologias de baixa emissão de carbono, que são previstas no Plano ABC.

Lima, Harfuch e Palauro (2020) fizeram uma avaliação dos primeiros dez anos do Plano ABC. Conceição (2022) fez uma revisão bibliográfica e trouxe uma síntese dos principais estudos elaborados sobre o plano. Um dos resultados encontrados foi a dificuldade que a agricultura familiar encontrou para participar da sua primeira fase.

Com o término da primeira fase do Plano ABC (2010-2020), o Mapa lançou o Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária com vistas ao Desenvolvimento Sustentável (Plano ABC+), que terá vigência até 2030. Nessa segunda fase, denominada Plano ABC+, foi aberta uma janela de oportunidade para que os agricultores familiares nele se inserissem.

Nesse contexto, o principal objetivo deste estudo é discutir a possibilidade de inserção dos agricultores familiares no Plano ABC+ (ABC+ 2020-2030). Para tanto, será feita uma revisão de literatura sobre o assunto e, a partir dos dados do Manual de Crédito Rural – MCR (BCB, [s.d.]), será verificado como está a demanda pelas linhas de crédito destinadas aos agricultores familiares, incluídas no Plano ABC+. A análise incidirá, especificamente, sobre o Pronaf ABC+, em função da disponibilidade de dados. Ou seja, não trataremos do Plano ABC+ como um todo, mas, apenas do Pronaf ABC+.

O trabalho está organizado em três seções, além desta introdução. Na segunda seção, descrevem-se os Planos ABC e ABC+. Na terceira, realizam-se análises acerca do desempenho das linhas de crédito direcionadas à agricultura familiar presentes no Plano ABC+. Os resultados encontrados são apresentados e discutidos nas considerações finais.

2 OS PLANOS ABC E ABC+

2.1 Definições

O Plano ABC foi uma iniciativa criada para fazer frente aos desafios impostos pela emergência climática (Brasil, 2012), e foi executado entre 2010 e 2020. O plano possui uma linha de crédito específica, vinculada à política agrícola, o Programa ABC. As avaliações feitas sobre o plano identificaram que as principais tecnologias apoiadas se vinculavam à agricultura de larga escala, reforçando a ausência da agricultura familiar na construção de uma agricultura de baixa emissão de carbono, ou mais sustentável, no Brasil.

Os programas que integram o Plano ABC são descritos a seguir.

Programa 1: Recuperação de Pastagens Degradadas (RPD). A degradação de pastagens é o processo evolutivo de perda de vigor, de produtividades e de capacidade de recuperação natural das pastagens para sustentar os níveis de produção e qualidade exigidos pelos animais. Esse processo também tem impacto na possibilidade de serem superados os efeitos nocivos de pragas, doenças e invasoras, que culminam na degradação avançada dos recursos naturais, em razão de manejos inadequados. Com o avanço do processo de degradação, verifica-se perda de cobertura vegetal e a redução no teor de matéria orgânica do solo, com resultante aumento da emissão

de CO₂ para a atmosfera. A recuperação de pastagens degradadas e a manutenção da produtividade das pastagens contribuem para mitigar a emissão dos GEEs.

Programa 2: Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF) e Sistemas Agro-florestais (SAFs). A iLPF é uma estratégia de produção sustentável que integra atividades agrícolas, pecuárias ou florestais realizadas na mesma área, em cultivo consorciado, em sucessão ou rotacionado, e busca efeitos sinérgicos entre os componentes do agroecossistema. Os SAFs são descritos como sistemas de uso e ocupação do solo em que plantas lenhosas perenes são manejadas em associação com plantas herbáceas, arbustivas, arbóreas, culturas agrícolas e forrageiras, em uma mesma unidade de manejo, de acordo com um arranjo espacial e temporal, havendo alta diversidade de espécies e interações entre esses componentes. A iLPF e os SAFs contribuem para a recuperação de áreas degradadas, manutenção e reconstituição da cobertura florestal, promoção e geração de emprego e renda, adoção de boas práticas agropecuárias (BPA), melhoria das condições sociais, adequação da unidade produtiva à legislação ambiental e valorização de serviços ambientais oferecidos pelos agrossistemas, tais como: conservação dos recursos hídricos e edáficos; abrigo para os agentes polinizadores e de controle natural de insetos-praga e doenças; fixação de carbono e nitrogênio; redução da emissão de GEEs; reciclagem de nutrientes; biorremediação do solo; manutenção e uso sustentável da biodiversidade. A estratégia de iLPF e os SAFs contemplam quatro modalidades, a saber: Integração Lavoura-Pecuária (Agropastoril); Lavoura-Pecuária-Floresta (Agrossilvipastoril); Pecuária-Floresta (Silvipastoril) e Lavoura-Floresta (Silviagrícola).

Programa 3: Sistema Plantio Direto (SPD). O SPD consiste em um complexo de processos tecnológicos destinados à exploração de sistemas agrícolas produtivos, compreendendo mobilização de solo apenas na linha ou cova de semeadura, manutenção permanente da cobertura do solo, diversificação de espécies e minimização ou supressão do intervalo de tempo entre colheita e semeadura. Deve estar associado à agricultura conservacionista, de forma a contribuir para conservação do solo e da água, aumento da eficiência da adubação, incremento do conteúdo de matéria orgânica do solo, melhora na relação custo-benefício, redução do consumo de energia fóssil e da utilização de agrotóxicos, mitigação da emissão dos GEEs e aumento da resiliência do solo. A adoção do plantio direto no Sul do Brasil, a partir do fim dos anos 1970 e da década de 1980, representou avanços nas técnicas de plantio e manejo, que permitiram conservar o solo e sua fertilidade, elevar o teor de matéria orgânica e incrementar a produtividade. O SPD, hoje adotado em aproximadamente 32,8 milhões de hectares, é uma das tecnologias que compõem o Plano ABC.

Programa 4: Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN). O crescimento da produção agrícola é especialmente dependente do suprimento de nitrogênio, um dos principais fatores limitantes nos solos tropicais e subtropicais. Aproximadamente

78% da atmosfera é composta por nitrogênio (N₂), indisponível para a maioria dos organismos. Apenas um número limitado de espécies de microrganismos tem a capacidade de converter N₂ em nitrogênio reativo (assimilável pelas plantas) por meio da FBN. Esse processo é indispensável para a manutenção da vida no planeta e estratégico para a sustentabilidade na agricultura. A FBN é amplamente reconhecida, pois reduz o custo da produção e os riscos para o meio ambiente, graças à menor emissão de GEEs. Além disso, eleva o conteúdo de matéria orgânica (sequestro de carbono) e melhora a fertilidade do solo.

Programa 5: Florestas Plantadas. A produção de florestas plantadas nas propriedades rurais tem quatro objetivos básicos: i) implementar uma fonte de renda de longo prazo para a família do produtor; ii) aumentar a oferta de madeira para fins industriais (celulose e papel, móveis e painéis de madeira), energéticos (carvão vegetal e lenha), construção civil e outros usos; iii) reduzir a pressão sobre as matas nativas; e iv) capturar CO₂ da atmosfera, mitigando os efeitos do aquecimento global. A meta é promover ações de reflorestamento no país, expandindo a área reflorestada destinada à produção de fibras, madeira e celulose em 3 milhões de hectares.

Programa 6: Tratamento de Dejetos Animais (TDA). A correta destinação dos dejetos e efluentes originados a partir da criação de animais estabulados tem se constituído em um importante fator condicionante da regularidade ambiental das propriedades rurais. O tratamento adequado desses efluentes e dejetos contribui para o refreamento da emissão de metano, o que representa o equacionamento de um problema ambiental, além de possibilitar um incremento na renda dos agricultores, seja pelo composto orgânico criado ou pela produção de energia automotiva, térmica e elétrica mediante a utilização do biogás. Os processos de biodigestão e compostagem já são conhecidos e proporcionam a redução dos custos de produção, por evitarem o consumo de energia e de insumos químicos, diminuindo os riscos para o meio ambiente, bem como reduzindo a emissão de GEEs. Propõe-se disponibilizar a agricultores, cooperativas e associações que trabalham nas cadeias da suinocultura, bovinocultura e avicultura os investimentos e as infraestruturas adequadas e necessárias para a adoção de tecnologias de tratamento de dejetos e efluentes (Brasil, 2012).

Programa 7: Adaptação às mudanças climáticas. A estratégia é investir com mais eficácia na agricultura, promovendo a diversificação e o uso sustentável da biodiversidade e dos recursos hídricos. Em vista disso, são essenciais o apoio ao processo de transição, a organização da produção, a garantia de geração de renda, o incentivo à pesquisa (recursos genéticos e melhoramento, recursos hídricos, adaptação de sistemas produtivos, identificação de vulnerabilidades e modelagem), entre outras iniciativas.

2.2 Principais pontos identificados na literatura

Os estudos técnicos sobre o Plano ABC identificaram como principais problemas: concentração de recursos em certas regiões brasileiras e em alguns programas; pequena demanda por essa modalidade de crédito; ausência de capacidade técnica por parte dos produtores; e falta de assistência técnica específica em tecnologias sustentáveis para alguns produtores em determinadas regiões (Observatório ABC, 2015).

A concentração em regiões específicas se relaciona com as atividades produtivas já desenvolvidas em cada uma delas e a adequação das tecnologias constantes do Plano ABC. O sistema de integração lavoura-pecuária, por exemplo, apresenta uma tecnologia altamente difundida: a integração de bovinos com as culturas de soja e milho. Existem outras formas de integração possíveis, ainda não muito difundidas.

O acúmulo de recursos em determinados programas tem relação com o custo para se tomar o empréstimo e para se adotar a tecnologia a partir da obtenção de aportes fora do Programa ABC. Assim, o produtor pode até adotar a tecnologia, mas não vai adquirir o recurso, necessariamente, por meio do programa. O tema da capacitação técnica dos produtores em algumas regiões se relaciona ao fato de o Brasil ainda não dispor de quadro técnico com distribuição homogênea entre elas. Nesse sentido, é de se esperar que regiões com um quadro técnico mais preparado para absorver os capitais provenientes do Programa ABC tenham vantagens competitivas para isso. Desse modo, os problemas atinentes à concentração geográfica e à concentração em determinados programas podem continuar, caso não sejam adotadas medidas para diminuição das desigualdades regionais.

No que se refere, especificamente, à baixa demanda por crédito no âmbito do Plano ABC, consubstanciado no Programa ABC, verifica-se que uma das causas possíveis é a existência de outros programas de crédito com menores exigências burocráticas. Dessa forma, é necessário analisar essa problemática mais profundamente e criar mecanismos que estimulem a demanda pelo programa ABC. A difusão de políticas de baixo carbono é uma questão central, bem como os serviços de assistência técnica para as tecnologias previstas no plano. Iniciativas de assistência técnica locais, organizadas em conjunto com o Programa ABC+, podem aumentar a abrangência e o alcance do plano.

O Plano ABC trouxe várias conquistas para a agricultura brasileira, no que se refere ao avanço na adoção de tecnologias sustentáveis (Conceição, 2022). Entretanto, apresenta também alguns desafios. Assim, depois de uma avaliação das conquistas do Plano ABC nos dez primeiros anos e da constatação de que existem ainda alguns obstáculos, o governo brasileiro decidiu ampliar a duração do plano por mais dez anos, criando o Plano ABC+.

Isso porque, embora a agricultura familiar seja mencionada no plano operacional do ABC, ela não constou em seus objetivos e metas. A proposta não considerou devidamente as especificidades sociais, econômicas, técnicas, regionais, entre outras, da agricultura familiar, mesmo esta tendo uma contribuição importante para a economia e a sociedade brasileira, com participação relevante na produção leiteira, vegetal e em sistemas de integração. Não obstante ocupar porções menores de terra, as reduções das emissões de GEEs na agricultura familiar podem ser significativas, ainda que menores em comparação às de médios e grandes produtores.

O Plano ABC+ é a segunda etapa do Plano ABC, que teve vigência até 2020. As metas para o período seguinte (2020-2030) são adicionais às já alcançadas pelo ABC (Brasil, 2021). O novo plano traz uma novidade em relação ao Plano ABC, que é o foco em uma abordagem integrada da paisagem das áreas produtivas. Esse conceito consiste em olhar a propriedade não apenas como produtora de alimentos, mas levando em consideração toda a sua paisagem ao redor de forma sistêmica, com observância do Código Florestal; a saúde do solo; e a conservação de água e de toda a biodiversidade. Assim, a abordagem integrada possibilita a valoração econômica dos serviços ambientais gerados pelos ecossistemas durante a produção agropecuária, e se presta ao entendimento do ambiente rural, especialmente em relação ao ordenamento do território (Brasil, 2021).

O objetivo do ABC+ é promover a adaptação à mudança do clima e o controle das emissões de GEEs na agropecuária brasileira, com crescimento da eficiência e da resiliência dos sistemas produtivos, considerando uma gestão integrada da paisagem (Brasil, 2021).

Em relação ao Plano ABC, o ABC+ incorpora novas estratégias para reforçar a urgência de melhorar a capacidade adaptativa do setor agropecuário ante a emergência climática. Para isso, o ABC+ dá continuidade ao Plano ABC, ao incentivar a pesquisa e a adoção de tecnologias para aumentar a eficiência produtiva e a conservação do solo, da água e da cobertura vegetal, além de colaborar para maior controle das emissões de GEEs.

As estratégias conceituais incorporadas no ABC+ são as seguintes: abordagem integrada da paisagem (AIP); contribuições para mitigação de GEEs; e estímulo à adoção e à manutenção de sistemas, práticas, produtos e processos de produção sustentáveis – SPSABC (Brasil, 2021). Entre as novas estratégias incluídas no ABC+, cabe destacar a incorporação de tecnologias diversas daquelas já constantes do Plano ABC.

Como listado no Plano ABC+ (Brasil, 2021), as principais alterações foram: a inclusão dos sistemas de plantio direto para hortalças (SPDHs), dos sistemas irrigados (SIs) e da terminação intensiva (TI). Foram estimulados os SAFs, que incluem os sistemas de iLPF, denominadas tecnologias de sistemas de integração,

e foi ampliado o escopo dos SPSABC já existentes. As práticas para recuperação de pastagens degradadas (PRPDs), os bioinsumos, a FBN, a fixação de microrganismos promotores do crescimento de plantas (MPCPs) e o manejo de resíduos da produção animal (MRPA) também foram estimulados.

Logo, pode-se dizer que o Plano ABC+ tem potencial para representar uma chance de desenvolvimento e de adoção de práticas sustentáveis de produção, e que abre, ainda que discretamente, uma janela de oportunidade para os agricultores familiares. Vale ressaltar que não ter conseguido atingir os agricultores familiares foi uma das principais limitações do Plano ABC na sua primeira fase.

Os objetivos específicos do Plano ABC+ são:

- Manter o estímulo à adoção e manutenção de sistemas agropecuários conservacionistas e sustentáveis de produção, com crescimento da produtividade e da renda, da resiliência e do controle das emissões de GEEs.
- Fortalecer as ações de transferência e difusão de tecnologias, capacitação e assistência técnica.
- Estimular e apoiar a pesquisa aplicada para o desenvolvimento ou aprimoramento de sistemas, práticas, produtos e processos de produção sustentáveis, com foco no aumento da resiliência, da produtividade e da renda, bem como do controle das emissões de GEEs.
- Criar e fortalecer mecanismos que possibilitem o reconhecimento e valorização dos produtores que adotam sistemas, práticas, produtos e processos de produção sustentáveis.
- Fomentar, ampliar e diversificar fontes e instrumentos econômicos, financeiros e fiscais atrelados aos sistemas, práticas, produtos e processos de produção sustentáveis.
- Aprimorar a gestão das informações do ABC+, para efetivação do monitoramento, relato e verificação (MRV), e do monitoramento e avaliação de seu portfólio de ações e resultados.
- Fomentar a agropecuária integrada à paisagem, de forma a incentivar a regularização ambiental das propriedades rurais e a produção sustentável em áreas de uso agropecuário (Brasil, 2021, p. 42).

O plano tem abrangência nacional, mas leva em consideração as características dos biomas, sendo destinado aos agricultores em geral, familiares ou não familiares; possui quatro programas, conforme elencado a seguir.

- 1) Programa de Acesso a Crédito e Financiamentos.
- 2) Programa de Estímulo à Adoção e Manutenção de SPSABC.

- 3) Programa de Cooperação Estratégica.
- 4) Programa de Valoração e Reconhecimento.

Possui também cinco estratégias: a) Estratégia de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), Capacitação e Transferência de Tecnologia; b) Estratégia de Comunicação e Sensibilização; c) Estratégia de Governança, Monitoramento e Avaliação; d) Estratégia de Inteligência em Gestão de Risco Climático e Mitigação; e e) Estratégia de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (Brasil, 2021, p. 83-84).

Analizando-se o Plano ABC+, pode-se verificar que foram adicionadas novas metas a serem atingidas para a mitigação de GEEs. Houve também o estímulo à regularização ambiental e ao cumprimento do Código Florestal, o que pode promover o ordenamento territorial e a preservação da biodiversidade na propriedade, na região e nas bacias hidrográficas. Além disso, foram acrescentadas novas tecnologias, como sistemas irrigados, bioinsumos e a terminação intensiva de bovinos.

A questão da alimentação bovina também recebeu atenção. Com o desenvolvimento tecnológico, é possível utilizar ingredientes que resultam em menor emissão de GEEs, o que auxilia na sustentabilidade dessa atividade. A plantação de florestas foi outra tecnologia proposta para a recuperação de áreas ambientais. Com isso, há também a possibilidade de produção comercial de madeira e de seus produtos derivados.

O Plano ABC+ propõe estímulo ao uso de bioinsumos, o que pode fortalecer a resiliência das lavouras às mudanças climáticas e mitigar a emissão de GEEs. Bioinsumo é definido como o produto, o processo ou a tecnologia de origem vegetal, animal ou microbiana que se destina à utilização na produção, no armazenamento e no beneficiamento de produtos agropecuários, nos sistemas de produção aquáticos ou de florestas plantadas. Os bioinsumos podem interferir positivamente no crescimento, no desenvolvimento e no mecanismo de resposta de animais, de plantas, de microrganismos e de substâncias derivadas que interajam com os produtos e os processos físico-químicos e biológicos.

Além do desafio de produzir sem comprometer o meio ambiente, há ainda o de fazer com que a agricultura familiar seja inserida nesse contexto de produção sustentável. Segundo Garcia *et al.* (2022, p. 54), o Plano ABC 2010-2020 foi “direcionado para os médios e grandes produtores rurais, conforme mostram seus resultados, enquanto o ABC+ pode ser direcionado para alcançar agricultores familiares e pequenos produtores”.

3 ANÁLISE DAS LINHAS DE CRÉDITO DO PRONAF ABC+

O Plano ABC+ conta com o Programa ABC+ e o Pronaf ABC+, ambos de créditos específicos. Os subprogramas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) que financiam investimentos em sistemas de produção e tecnologias sustentáveis direcionados à agricultura familiar são os seguintes: Pronaf ABC+ Bioeconomia; Pronaf ABC+ Agroecologia; Pronaf ABC+ Florestas; e Pronaf ABC+ Semiárido. A análise do volume do crédito e do número de contratos dessas linhas do Pronaf ABC+ fornece informações importantes no que tange à adesão dos agricultores familiares ao Plano ABC+.

O objetivo desta seção é discorrer sobre como operam essas linhas do Pronaf ABC+. A tabela 1 traz as informações acerca de volume de crédito e número de contratos dessas linhas do Pronaf ABC+.

TABELA 1
Volume de crédito e número de contratos por subprogramas (2015-2023)

Ano	Pronaf ABC+ Floresta		Pronaf ABC+ Semiárido		Pronaf ABC+ Agroecologia		Pronaf ABC+ Bioeconomia	
	Valor (R\$)	Número	Valor (R\$)	Número	Valor (R\$)	Número	Valor (R\$)	Número
2015	12.233.971,70	1.527	39.107.813,79	18.246	1.193.612,01	61	6.676.714,81	992
2016	13.972.434,14	1.241	75.996.499,30	19.134	3.411.133,65	231	7.863.208,57	372
2017	49.230.140,91	1.745	243.789.505,14	28.151	12.123.823,41	372	38.610.767,45	562
2018	44.931.905,68	2.053	210.222.757,98	31.772	12.185.283,54	612	146.837.335,30	2.079
2019	57.710.624,35	2.681	173.599.519,32	29.973	7.204.227,09	408	224.218.785,16	3.464
2020	62.884.377,02	2.785	153.455.888,71	25.505	6.008.596,20	179	189.162.483,05	2.735
2021	38.178.298,57	3.852	57.951.501,41	18.261	1.735.557,12	73	118.906.224,50	3.894
2022	68.922.749,23	4.107	129.613.583,05	21.750	2.126.903,07	62	427.502.957,98	8.782
2023	54.989.618,48	1.890	114.703.456,82	12.954	6.690.270,64	197	1.154.247.006,45	17.478

Fonte: BCB ([s.d.]).
Elaboração da autora.
Obs.: Valores reais de 2024 corrigidos pelo IPCA-IBGE, conforme: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html>.

Pelos dados da tabela, é possível verificar que o incremento no número de contratos foi maior para o subprograma Pronaf ABC+ Bioeconomia, principalmente quando se analisa o período 2022-2023. Os demais subprogramas tiveram um incremento inferior, no mesmo período, ou até mesmo um decréscimo. O incremento no valor do crédito do subprograma Pronaf ABC+ Bioeconomia também foi maior, principalmente em 2023.

A tabela 2 mostra as participações percentuais de cada subprograma no valor total dos recursos dos quatro subprogramas, no período 2015-2023. Pode-se perceber que houve uma alteração significativa entre as participações dos subprogramas, tanto do valor quanto do número de contratos. O subprograma Pronaf ABC+

Semiárido foi o que apresentou a maior participação percentual, em termos de número de contratos, durante a quase totalidade do período – somente em 2023, foi superado pelo subprograma Pronaf ABC+ Bioeconomia.

TABELA 2
Distribuição do volume de crédito e do número de contratos entre os subprogramas (2015-2023)
(Em %)

Ano	Pronaf ABC+ Floresta		Pronaf ABC+ Semiárido		Pronaf ABC+ Agroecologia		Pronaf ABC+ Bioeconomia		Valor total	Número total
	Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número		
2015	20,66	7,33	66,05	87,61	2,02	0,29	11,28	4,76	100,00	100,00
2016	13,80	5,92	75,06	91,21	3,37	1,10	7,77	1,77	100,00	100,00
2017	14,32	5,66	70,92	91,31	3,53	1,21	11,23	1,82	100,00	100,00
2018	10,85	5,62	50,76	87,01	2,94	1,68	35,45	5,69	100,00	100,00
2019	12,47	7,34	37,52	82,06	1,56	1,12	48,46	9,48	100,00	100,00
2020	15,28	8,93	37,29	81,74	1,46	0,57	45,97	8,76	100,00	100,00
2021	17,61	14,77	26,73	70,02	0,80	0,28	54,85	14,93	100,00	100,00
2022	10,97	11,84	20,63	62,68	0,34	0,18	68,06	25,31	100,00	100,00
2023	4,13	5,81	8,62	39,84	0,50	0,61	86,74	53,75	100,00	100,00

Fonte: BCB ([s.d.]).
Elaboração da autora.

Quando a análise é feita por valor, no entanto, pode-se constatar que a participação do subprograma ABC+ Bioeconomia se mostra mais significativa a partir de 2019. Outro ponto importante, verificado pela leitura da tabela 2, é que o programa Pronaf ABC+ Agroecologia tem uma participação marginal em relação aos demais, tanto em termos de número de contratos quanto de valor, no período.

O valor médio dos contratos é apresentado na tabela 3. Pode-se notar que houve um incremento no valor médio dos contratos para todos os subprogramas. O subprograma ABC+ Agroecologia teve um aumento no valor médio dos contratos, mas, no último ano, verificou-se diminuição. Outro ponto, que merece destaque, é que o subprograma ABC+ Bioeconomia tem os maiores valores médios nos contratos, enquanto o Pronaf ABC+ Semiárido, os menores.

TABELA 3

Valor médio dos contratos por subprograma (2015-2023)
(Em R\$)

Ano	Pronaf ABC+ Floresta	Pronaf ABC+ Semiárido	Pronaf ABC+ Agroecologia	Pronaf ABC+ Bioeconomia
	Valor médio dos contratos	Valor médio dos contratos	Valor médio dos contratos	Valor médio dos contratos
2015	8.011,77	2.143,36	19.567,41	6.730,56
2016	11.259,01	3.971,80	14.766,81	21.137,66
2017	28.212,12	8.660,07	32.590,92	68.702,43
2018	21.885,97	6.616,60	19.910,59	70.628,83
2019	21.525,78	5.791,86	17.657,42	64.728,29
2020	22.579,67	6.016,70	33.567,58	69.163,61
2021	9.911,29	3.173,51	23.774,76	30.535,75
2022	16.781,77	5.959,25	34.304,89	48.679,45
2023	29.095,04	8.854,67	33.960,76	66.039,99

Fonte: BCB ([s.d.]).

Elaboração da autora.

Obs.: Valores reais de 2024 corrigidos pelo IPCA-IBGE, conforme: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html>.

A distribuição regional – em porcentagem – dos subprogramas do Pronaf ABC+ é apresentada na tabela 4. Os dados indicam que o subprograma Pronaf ABC+ Floresta se concentra no Norte, principalmente no período 2015-2020. A partir de 2020, a participação no Norte diminui, e no Nordeste passa a aumentar. Em 2023, o Nordeste tem maior do volume de crédito, mas com um percentual inferior do número de contratos em relação ao Norte. O subprograma Pronaf ABC+ Semiárido apresenta uma concentração, valor do crédito e número de contratos, no Nordeste, durante a série de 2015 a 2023. Vale ressaltar que, em 2023, o Sudeste teve um incremento na sua participação nesse subprograma.

TABELA 4

Distribuição regional do valor e do número de contratos, por ano e por subprogramas do Pronaf ABC+ (2015-2023)
(Em %)

Ano	Região	Pronaf ABC+ Floresta		Pronaf ABC+ Semiárido		Pronaf ABC+ Agroecologia		Pronaf ABC+ Bioeconomia	
		Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número
2015	Norte	85,05	82,45	0,00	0,00	0,00	0,00	2,75	1,81
	Nordeste	2,97	5,70	71,19	76,91	4,52	36,07	24,23	63,51
	Sudeste	9,61	9,23	28,81	23,09	16,96	11,48	34,73	12,90
	Sul	2,36	2,62	0,00	0,00	78,52	52,46	37,61	21,47
	Centro-Oeste	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,68	0,30

(Continua)

(Continuação)

Ano	Região	Pronaf ABC+ Floresta		Pronaf ABC+ Semiárido		Pronaf ABC+ Agroecologia		Pronaf ABC+ Bioeconomia	
		Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número
2016	Norte	84,30	77,76	0,00	0,00	0,00	0,00	12,85	14,78
	Nordeste	8,98	17,89	77,69	81,84	15,80	54,55	5,79	25,27
	Sudeste	5,24	3,22	22,31	18,16	24,18	13,85	45,06	31,18
	Sul	1,48	1,13	0,00	0,00	60,02	31,60	35,67	28,49
	Centro-Oeste	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,63	0,27
2017	Norte	81,34	76,39	0,00	0,00	0,48	0,54	14,91	30,07
	Nordeste	14,13	19,48	84,61	87,70	31,57	70,43	1,87	4,09
	Sudeste	3,94	3,32	15,39	12,30	25,55	8,06	29,18	21,35
	Sul	0,59	0,80	0,00	0,00	42,41	20,97	52,73	43,42
	Centro-Oeste	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,32	1,07
2018	Norte	92,28	83,93	0,00	0,00	0,87	1,31	3,15	5,68
	Nordeste	6,14	14,52	90,67	91,66	51,95	81,86	1,14	2,41
	Sudeste	1,34	1,32	9,33	8,34	11,29	3,43	14,12	16,55
	Sul	0,25	0,24	0,00	0,00	35,83	13,24	80,72	74,60
	Centro-Oeste	0,00	0,00	0,00	0,00	0,07	0,16	0,87	0,77
2019	Norte	92,39	84,04	0,00	0,00	0,95	0,25	1,58	2,71
	Nordeste	5,82	13,95	90,20	91,26	37,53	79,90	1,96	5,37
	Sudeste	1,36	1,68	9,80	8,74	5,65	2,94	15,21	17,21
	Sul	0,43	0,34	0,00	0,00	55,56	16,67	80,56	73,64
	Centro-Oeste	0,00	0,00	0,00	0,00	0,31	0,25	0,68	1,07
2020	Norte	87,43	80,11	0,00	0,00	2,93	1,12	1,12	1,72
	Nordeste	10,74	17,56	90,09	89,62	14,51	45,25	4,06	6,80
	Sudeste	1,80	2,30	9,91	10,38	7,37	4,47	9,41	12,07
	Sul	0,02	0,04	0,00	0,00	73,28	47,49	84,12	77,48
	Centro-Oeste	0,00	0,00	0,00	0,00	1,92	1,68	1,30	1,94
2021	Norte	82,37	81,39	0,00	0,00	0,00	0,00	1,75	2,23
	Nordeste	13,75	14,54	91,57	91,15	5,53	23,29	2,51	4,90
	Sudeste	3,88	4,08	8,43	8,85	9,90	10,96	9,50	11,79
	Sul	0,00	0,00	0,00	0,00	84,57	65,75	85,78	80,35
	Centro-Oeste	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,45	0,72
2022	Norte	74,64	77,53	0,00	0,00	0,00	0,00	2,16	2,11
	Nordeste	22,06	19,14	91,74	90,67	8,94	40,32	4,13	5,94
	Sudeste	3,30	3,34	8,26	9,33	31,94	17,74	19,56	18,69
	Sul	0,00	0,00	0,00	0,00	59,12	41,94	72,95	72,27
	Centro-Oeste	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,20	0,99

(Continua)

(Continuação)

Ano	Região	Pronaf ABC+ Floresta		Pronaf ABC+ Semiárido		Pronaf ABC+ Agroecologia		Pronaf ABC+ Bioeconomia	
		Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número
2023	Norte	44,99	57,62	0,00	0,00	0,00	0,00	1,21	0,97
	Nordeste	50,67	36,77	88,83	87,33	46,82	71,07	8,96	10,20
	Sudeste	4,33	5,61	11,17	12,67	13,41	5,08	21,10	20,24
	Sul	0,00	0,00	0,00	0,00	39,76	23,86	67,52	67,54
	Centro-Oeste	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,21	1,06

Fonte: BCB (I.s.d.).
Elaboração da autora.

Por sua vez, o subprograma Pronaf ABC+ Agroecologia se concentra no Sul e, com menor intensidade, no Sudeste. Em 2018 e 2023, no entanto, a região que apresentou maior concentração foi o Nordeste. Deve-se também destacar o subprograma ABC+ Bioeconomia, que, em 2015, esteve distribuído entre o Nordeste, o Sudeste e o Sul. A partir de 2017, concentrou-se no Sudeste e, mais intensamente, no Sul. O Centro-Oeste teve pouca participação nos subprogramas do Pronaf ABC+ em todo o período da série.

A tabela 5 exhibe a participação dos subprogramas do Pronaf ABC+ no Pronaf total, durante o período 2015-2023. Verifica-se que a participação desses subprogramas é muito pequena. Dessa maneira, pode-se dizer que a situação é muito parecida com o que ocorreu com as linhas verdes do Pronaf analisadas por Sambuichi e Oliveira (2011).

TABELA 5
Participação dos subprogramas Pronaf ABC+ no Pronaf total: valor e número de contratos (2015-2023)
(Em %)

Ano	Pronaf ABC+ Floresta		Pronaf ABC+ Semiárido		Pronaf ABC+ Agroecologia		Pronaf ABC+ Bioeconomia	
	Valor (Pronaf ABC+/ Pronaf total)	Número de contratos (Pronaf ABC+/ Pronaf total)	Valor (Pronaf ABC+/ Pronaf total)	Número de contratos (Pronaf ABC+/ Pronaf total)	Valor (Pronaf ABC+/ Pronaf total)	Número de contratos (Pronaf ABC+/ Pronaf total)	Valor (Pronaf ABC+/ Pronaf total)	Número de contratos (Pronaf ABC+/ Pronaf total)
2015	0,12	0,09	0,40	1,09	17,88	0,00	0,07	0,06
2016	0,11	0,11	0,60	1,73	43,38	0,02	0,06	0,03
2017	0,13	0,11	0,66	1,84	31,40	0,02	0,10	0,04
2018	0,14	0,14	0,66	2,18	8,30	0,04	0,46	0,14
2019	0,20	0,20	0,60	2,21	3,21	0,03	0,77	0,26
2020	0,19	0,19	0,46	1,78	3,18	0,01	0,57	0,19
2021	0,20	0,27	0,30	1,26	1,46	0,01	0,62	0,27
2022	0,17	0,28	0,31	1,50	0,50	0,00	1,03	0,60
2023	0,10	0,12	0,20	0,83	0,58	0,01	2,03	1,12

Fonte: BCB (I.s.d.).
Elaboração da autora.

Até mesmo no período 2020-2023, a participação dos subprogramas do Pronaf inseridos no Plano ABC+ foi muito pequena, indicando que os agricultores familiares recorrem muito pouco a ele.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados encontrados neste estudo demonstram que ainda persistem muitos desafios para que os agricultores familiares possam participar, de fato, do Plano ABC+ e, mais especificamente, utilizem o crédito ABC+, inserido no Pronaf (Pronaf ABC+), para a finalidade de adoção de práticas sustentáveis de produção.

O primeiro aspecto que deve ser salientado é que o crédito do Pronaf ABC+, embora importante, não tem conseguido promover uma agricultura familiar de baixa emissão de carbono. Isto é, as linhas dos subprogramas do Pronaf ABC+, destinadas à adoção de práticas sustentáveis pela agricultura familiar, não estão sendo demandadas; o número de contratos e o volume de crédito são pequenos, quando comparados aos do Pronaf.

Desse modo, o Plano ABC+ precisa incorporar uma perspectiva para além do crédito Pronaf ABC+. É fundamental criar mecanismos financeiros e linhas de crédito de apoio capazes de contemplar a diversidade de agricultores familiares, inclusive do ponto de vista das exigências do sistema bancário. Na realidade, faz-se necessário incluir com mais veemência a pauta ambiental nas práticas agrícolas.

Fazer a transição para um modo de produção agrícola focado na sustentabilidade ambiental não é tarefa fácil, pois envolve um conjunto de ações de política pública, tais como, entre outras, as seguintes: investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) específicos para técnicas e tecnologias inovadoras relativas a sistemas produtivos mais sustentáveis; controle biológico de pragas; integração lavoura-pecuária-floresta; técnicas conservacionistas de solo e água; e melhoramento genético vegetal orientado para obtenção de variedades mais resistentes ao estresse hídrico e a determinadas pragas e doenças.

O ABC+ deve oferecer condições para que a agricultura familiar possa alcançar a segurança alimentar e a resiliência climática. No caso dos agricultores familiares, as ações de adaptação são essenciais, tendo em vista que eles também podem ser muito afetados pelas mudanças climáticas. Castro (2024) aborda essa questão, particularmente, para o semiárido.

É primordial definir estrategicamente qual segmento de agricultores familiares se buscará inserir no ABC+. Não é realista imaginar que todos esses agricultores passem a se integrar ao plano de uma só vez. Isso seria negligenciar a heterogeneidade no grupo. A definição desse segmento deve ser feita por meio de uma análise mais aprofundada das diferentes realidades enfrentadas pelos agricultores familiares nas dimensões que são relevantes para o ABC+.

A definição de grupos de acordo com a renda é um primeiro passo nesse sentido, o qual precisa ser refinado por um olhar mais atento quanto às condições tecnológicas dos produtores e às capacidades institucionais nos diferentes territórios. Atender a essas recomendações pode permitir que o ABC+ amplie sua competência em promover uma agricultura familiar que adote as tecnologias previstas no plano e, dessa forma, tenha maior protagonismo na condução de um desenvolvimento do setor agrícola aderente à sustentabilidade.

Em termos da adaptação às mudanças climáticas, as tecnologias adotadas pelo ABC+ são interessantes, mas precisam ser mais adequadas às particularidades da agricultura familiar. Algumas tecnologias poderiam ser incentivadas, tais como cultivares adaptados a altas temperaturas, bem como técnicas de manejo dos recursos hídricos e de conservação dos solos. A transição para uma agricultura familiar de baixa emissão de carbono exige a adoção de princípios, como manejo ecológico dos solos, diversificação dos sistemas produtivos, uso mínimo de agrotóxicos e fertilizantes químicos, controle biológico, entre outros. Para isso, incentivos à pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), baseados nos princípios de sustentabilidade, são essenciais para uma agricultura familiar de baixa emissão de carbono.

A abordagem baseada em serviços ecossistêmicos também pode trazer importantes contribuições. Em razão da existência de diferentes tipos de produtores no Brasil e dos efeitos distintos das mudanças climáticas, o Plano ABC+ deveria adotar uma perspectiva regionalizada. Assim, seria reconhecida a heterogeneidade do setor agropecuário, em especial da agricultura familiar, e contempladas as diferenças regionais do país. Essa abordagem pode ampliar o alcance do Plano ABC+ para o desenvolvimento de uma agricultura de baixa emissão de carbono, além de aumentar a efetividade dos recursos aplicados.

O Nordeste, por exemplo, abriga o maior percentual de agricultores familiares em situação de fragilidade social e econômica, como demonstram os dados do Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2019). Essa região poderá ser fortemente afetada pelas mudanças do clima. O Sul passou recentemente por um processo de calamidade em decorrência das mudanças climáticas, e os agricultores, principalmente os familiares, sofreram sérios prejuízos. Enfim, o fortalecimento da agricultura familiar, no contexto das mudanças climáticas, exige o desenvolvimento de políticas que fortaleçam a capacidade de produção de forma sustentável, como a pesquisa, o ensino e a assistência técnica.

A inserção da agricultura familiar no Plano ABC+ apresenta dificuldades, que se vinculam, principalmente, ao próprio desenvolvimento da agricultura familiar e de sua inserção nas políticas agrícolas. Além disso, uma informação atualizada e transparente sobre os principais custos e benefícios da estrutura de gestão do Programa ABC+ e acerca das regras de implementação das atividades financiadas

representa uma condição importante e necessária para ampliar a participação dos produtores rurais. Portanto, faz-se fundamental um sistema de monitoramento das atividades financiadas pelo ABC+, para que se conheça adequadamente o funcionamento do plano e, dessa maneira, possam ocorrer intervenções para modificá-lo, quando necessário.

REFERÊNCIAS

- ARTAXO, P. As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas. **Estudos Avançados**, v. 34, n. 100, p. 53-66, set.-dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.34100.005>.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Crédito Rural (MCR)**. Brasília: BCB, [s.d.]. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr>. Acesso em: 12 jan. 2021.
- BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 109, 30 dez. 2009.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura**. Brasília: Mapa, 2012.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano setorial para adaptação à mudança do clima e baixa emissão de carbono na agropecuária com vistas ao desenvolvimento sustentável (2020-2030): visão estratégica para um novo ciclo**. Brasília: Mapa, 2021.
- CASTRO, C. N. de. **Capacidade adaptativa às mudanças climáticas de agricultores familiares no semiárido brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, maio 2024. (Texto para Discussão, n. 2999). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2999-port>.
- CONCEIÇÃO, J. C. P. R. **Principais conquistas do plano ABC e desafios do plano ABC+**. Brasília: Ipea, nov. 2022. (Nota Técnica Dirur, n. 36).
- CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; CONCEIÇÃO, P. H. Z. **Agricultura: evolução e importância para a balança comercial brasileira**. Brasília: Ipea, mar. 2014. (Texto para Discussão, n. 1944).
- GARCIA, J. R. *et al.* Agricultura familiar de baixa emissão de carbono no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, v. 31, n. 4, p. 119-135, out.-dez. 2022.
- GIANETTI, G. W.; FERREIRA FILHO, J. B. S. O Plano e Programa ABC: uma análise da alocação dos recursos. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 59, n. 1, e216524. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.216524>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNPC) <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html>

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate change 2021**: the physical science basis. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2021. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>. Acesso em: 11 nov. 2022.

LIMA, R. C. A.; HARFUCH, L.; PALAURO, G. R. **Plano ABC**: evidências do período 2010-2020 e propostas para uma nova fase 2021-2030. São Paulo: Agroicone, out. 2020.

OBSERVATÓRIO ABC – OBSERVATÓRIO DO PLANO DE AGRICULTURA DE BAIXA EMISSÃO DE CARBONO. **Propostas para revisão do Plano ABC**. São Paulo: GVces/FGV, 2015. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/02548f42-26cc-47ee-84ba-e4393bbc6b11>.

SAMBUICHI, R. H. R.; OLIVEIRA, M. A. C. Análise das linhas de crédito do Pronaf para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. **Cadernos de Agroecologia**, Fortaleza, v. 6, n. 2, p. 1-6, dez. 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CONCEIÇÃO, J. C. P. R. **Análise das linhas de crédito do plano ABC+ para agricultura familiar**. Brasília: Ipea, jan. 2025. (Texto para Discussão, n. 3079). Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/td3079-port>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenadora

Denise Pimenta de Oliveira

Analistas técnicos

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Revisora sênior

Alice Souza Lopes

Diagramador sênior

Leonardo Hideki Higa

Revisão

Cláudio Passos de Oliveira

Emilly Dias de Matos

Felipe Fernando Reis Simon

Gabriela Costa Silva Capuano

Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira

Gustavo Alexandre de Paiva

Julia Oliveira Neves

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto

Nayane Santos Rodrigues

Patricia Henriques Mafra

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Renata de Resende Brito (estagiária)

Diagramação/Web design

Aeromilson Trajano de Mesquita

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Luiz Henrique de Souza Cella

Palloma Vasconcelos dos Santos

Ian Santos (estagiário)

Capa

Camila Guimaraes Simas

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



Missão do Ipea

Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

Esta publicação reúne resultados de investigações sobre aspectos e dinâmicas espaciais relacionados a políticas públicas, nas quais foi acumulada ampla *expertise*. O primeiro volume dedica-se à avaliação do desenho, da implementação e do monitoramento de políticas territoriais – regionais, urbanas, rurais e ambientais –, além das relações federativas e intergovernamentais a elas associadas. O segundo volume apresenta as principais dinâmicas econômicas, sociais e demográficas vinculadas às políticas analisadas.

Em um contexto de crises da democracia e das instituições, marcado pela contestação de consensos sobre atuação governamental, desigualdades, mudanças climáticas e perda da biodiversidade, a obra reafirma a importância da investigação técnica e científica, da abordagem multidisciplinar e da atualização de dados para fortalecer o papel das políticas públicas na promoção do bem-estar. Os capítulos organizam evidências relativas ao período de 2015 a 2022 e avaliam continuidades e mudanças ocorridas de 2023 a 2024, período de retomada da efetividade e confiança em políticas públicas.

Autores

Adriana Magalhães Moura • Álvaro Micheletti • Aristides Monteiro Neto
Bruno de Oliveira Cruz • Claudia de Oliveira Faria Salema
Constantino Cronemberger Mendes • Erika Amorim Araújo
Gesmar Rosa dos Santos • Gustavo Luedemann • Júlia Benfica Senra
Junia Cristina P. R. da Conceição • Lauana Lazaretti
Luciléia Aparecida Colombo • Márcio Bruno Ribeiro
Regina Helena Sambuichi • Ronaldo Ramos Vasconcellos
Sérgio Felipe Melo da Silva • Wesley Silva

ISBN 978-65-5635-112-4

