

Núcleo de Inteligência Regional – IPEA - MIDR

Produto 1: Proposta de Relatório Monitoramento PNDR II

05 de abril de 2023

CODER/DIRUR

Coordenação de Desenvolvimento Regional

Coordenação

Bruno de Oliveira Cruz

Equipe Técnica

Juliana Aguiar de Melo

Luís Abel da Silva Filho

Luiz Carlos de Santana Ribeiro

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Pressupostos e desafios:

- Duas demandas pelo MIDR construir ***um primeiro relatório com foco em 2023 e nos fundos constitucionais***. Foco em 2023 limita a disponibilidade de dados regionais, p. ex.: PIB regional.
- Segunda demanda sugerir um formato de relatório de monitoramento da política regional e da PNDR.
- Utilizar como referência o decreto da PNDR: eixos da Política e Objetivos.
- Experiências Internacionais: dois relatórios podem servir de inspiração *Regions at a Glance* (OCDE) e relatório União Europeia.

Roteiro Apresentação

Relatório Atual

1. Desigualdade Regional no Brasil e no Mundo:
 - i. Origens e Causas
 - ii. Consequências da Desigualdade Regional
2. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional
 - i. Instrumento de Planejamento e ações de governança em 2023
3. O Ano de 2023: Economia Brasileira e Análise Desempenho Regional
4. Fundos Constitucionais:
 - i. Programação x Executado
 - ii. Análise Territorial: Tipologia PNDR e recortes especiais: Fronteira, Amazônia Legal e Semiárido
 - iii. Análise Setorial
 - iv. Análise Exploratória Espacial.
5. Recomendações, Produtos Esperados e Discussão de Proposta de Relatório de Monitoramento

Origens e Causas

Fato 1: Brasil com um das maiores desigualdades regionais no Mundo:

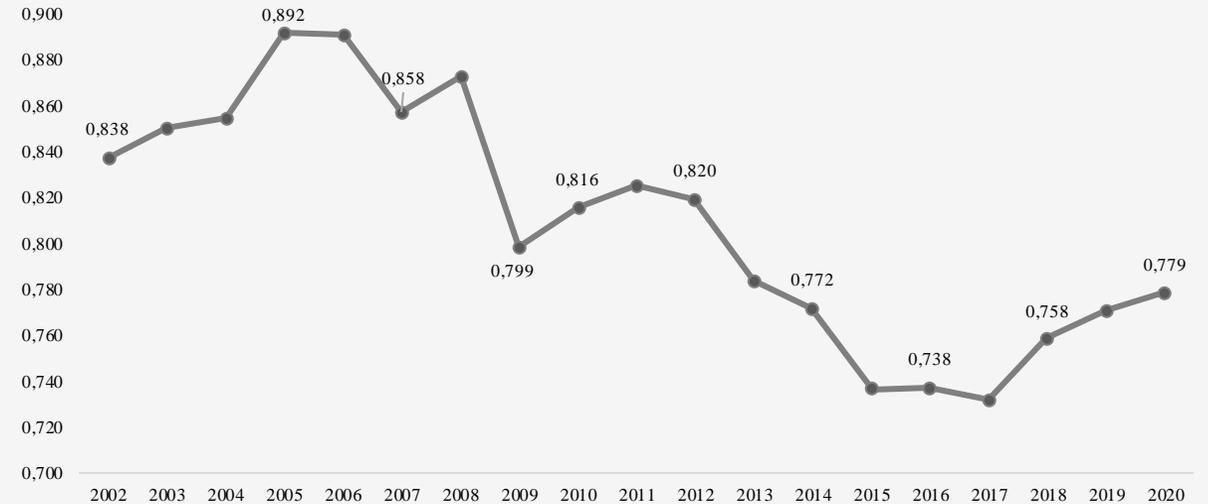
Brasil não é apenas um dos países mais desiguais em termos de renda interpessoal, mas também regional. Williamson (1970) estimava que o Brasil era o mais desigual entre um grupo de países selecionados. Evidência atual se mantém: **DESIGUALDADE não só é alta como persistente.**



Desigualdade Regional Recente

- Várias fases: Concentração até 1975, década de 1990: polígono Campolina, 2002: Desconcentração lenta
- Período Recente: 2017-2020: Concentração Regional

Coeficiente de Williamson para o Brasil: 2002-2020



Concentração Regional da Renda

Desconcentração Regional

Desconcentração Regional

1975: "Modernização Conservadora"/II PND

1985: Instabilidade Macroeconômica

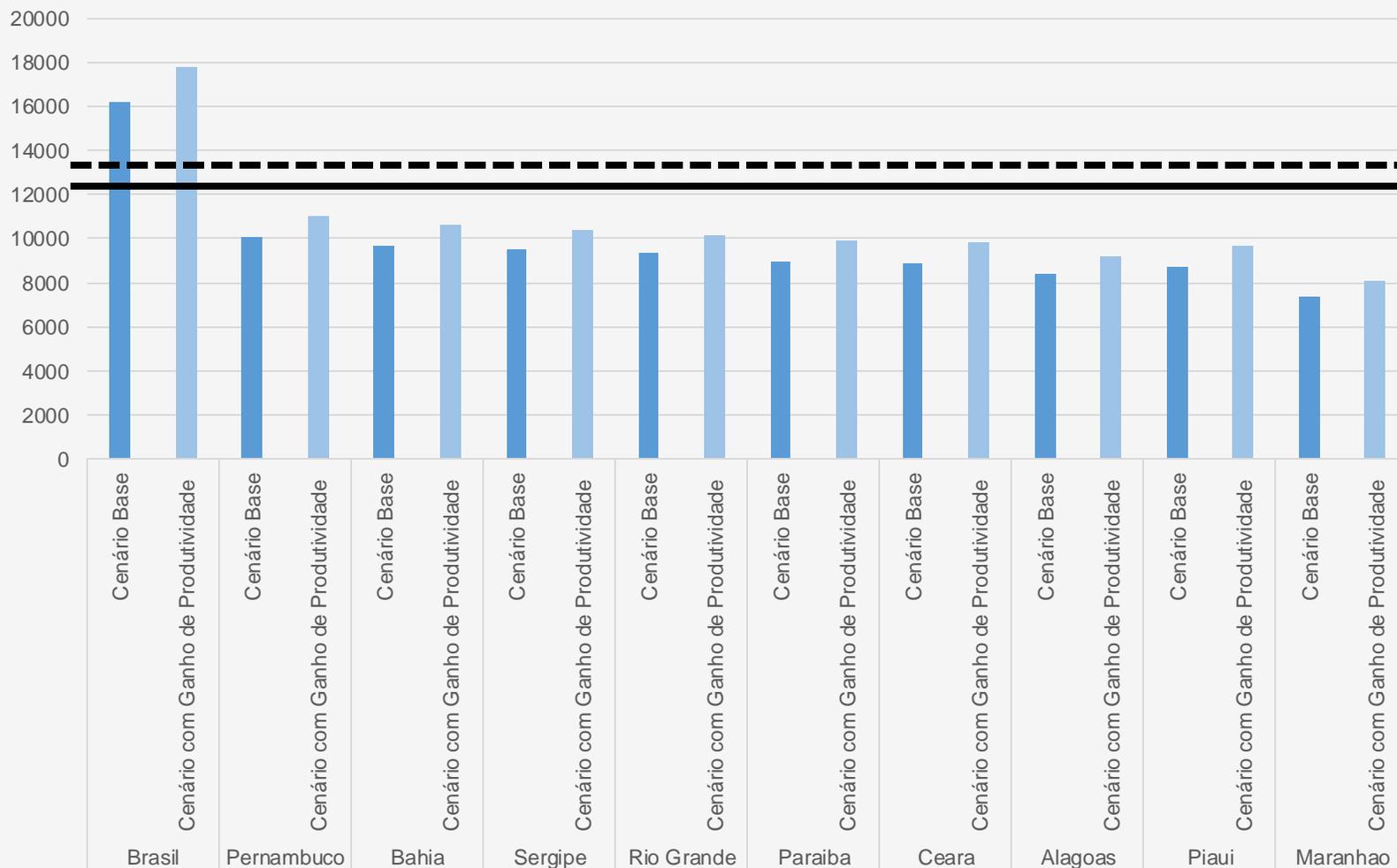
1995: Polígono Campolina e lenta convergência

2002: transferências de renda e consolidação agro

Fim Século XIX: Início divergência

1950: Industrialização e Economia de Aglomeração – Plano de Metas e Estruturas nacionais de Política regional

PIB per capita Brasil, Estados Nordeste em 2030 cenário base e com ganhos de produtividade



Fonte: Elaboração Própria – Oliveira e Cruz (2021)

--- 75% PIB per capita nacional cenário produtividade — 75% PIB per capita cenário base

Origens e Causas

o Brasil é um "imenso contínuo territorial, dotado de unidade política e cultural, mas descontínuo e heterogêneo do ponto de vista econômico" (Furtado, 1960)

Quais as Consequências dessa desigualdade?

Foram identificadas no relatório 10 consequências das desigualdades regionais. Esta lista não tem o objetivo de ser exaustiva, mas apenas auxiliar a compreender o problema e como a política pode atuar:

Regiões Periféricas com baixa resiliências: climáticos, sanitários ou econômicos

Incentivo a atividades pouco sustentáveis ou predatórias

Baixa Mobilidade Intergeracional e persistência do ciclo da pobreza

Violência e vulnerabilidade social

Baixo Capital social e menor coesão social

Baixa Eficiência e subutilização das capacidades da população

Risco de Fragmentação territorial e “geografia dos descontentes” com impacto sobre democracia representativa

Dimensões Éticas e morais: igualdade de oportunidades

Eficiência, liberdade e o Espaço de capacidades (Sen)

Limitação Territorial dos Empregos de Qualidade

PNDR – Principais características

OBJETIVOS	EIXOS	INSTRUMENTOS
<p>I - promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida intrarregional e inter-regional no País e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos;</p> <p>II - consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional do País, de forma a considerar as especificidades de cada região;</p> <p>III - estimular ganhos de produtividade e aumento da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração; e</p> <p>IV - fomentar a agregação de valor e a diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observados critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais. (PNDR II e III)</p>	<p>Estratégicos:</p> <p>I- desenvolvimento produtivo;</p> <p>II – difusão do conhecimento, da tecnologia e da inovação;</p> <p>III -educação e qualificação profissional;</p> <p>IV – infraestrutura econômica e urbana;</p> <p>V – desenvolvimento social e acesso a serviços essenciais;</p> <p>VI – fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos; e</p> <p>VII – meio ambiente e sustentabilidade</p> <p>(PNDR III)</p>	<p>I-Orçamento Geral da União;</p> <p>II-Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste;</p> <p>III -Fundos de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste;</p> <p>IV – programas de desenvolvimento regional de bancos públicos federais;</p> <p>V – incentivos e benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia; e</p> <p>VI – outras fontes de recursos nacionais e internacionais.</p> <p>(PNDR I,II e III)</p>

ESCALAS GEOGRÁFICAS E ÁREAS PRIORITÁRIAS:

- Macrorregional
- Sub-regional: faixas de fronteira, Rides, Semiárido (PNDR I, II, III) e Áreas estabelecidas pelo CE (PNDR III)
- Definição pela tipologia (PNDR II e III)

PNDR – Modelo lógico PPA e PRD's e indicadores

Eixos PNDR

I – Desenvolvimento Produtivo

ODS

Complexidade das localidades; participação do setor industrial na atividade formal, Salário médio, tx de cresc. salário

II – C, T&I

ODS

M e P empresas de biotecnologia e saúde; nº de empregos em P&D/milhão hab.; nº depósito de patentes

III – Educação e qualificação

ODS

% de escolas com acesso a esgoto; % escolas c/ internet; Índice de matrículas edu, Profissional e tecnológica e IDEB

IV – Infraestrutura eco e urbana

ODS

Índice de atend. Urbano de água; % de acesso e velocidade internet; nº internações hospitalares (DRSAI/10 mil hab.) e nº acidentes de trânsito em rodovias da localidade.

V - Desenvolvimento social e acesso a serviços

ODS

Desnutrição; % de famílias de baixa renda no Cadunico, Distorção idade-série; diferencial Sal. Feminino no Mercado de trabalho

VI - Fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais

ODS

% servidores municipais c/ ensino superior (1112 e 1114 CBO 8411) e salário médio dos servidores (8411-6 CNAE)

VII - Sustentabilidade

ODS

Nº empregos relacionados a reciclagem e gestão de resíduos, % área desmatada no municípios, variação da tx em relação ao ano 2000 e emissões de CO2 na agrop. E Processos industriais

PRDA

Pessoas Ocupadas (bioeconomia, indústria de baixo carbono) e contratações FNO ABC

Pedidos de Patentes, tx de conclusão cursos em bioeconomia

Índice de condição da superfície e % pop em domicílios precários

Tx de formalização e % de pobres

Nível de alta criticidade do IGM

Tx anual de desmatamento na Amazônia Legal

PRDCO

Tx de crescimento VAB da indústria de transformação e % do VAB da ind. Transf. do CO no VAB do Brasil

% dos dispêndios dos Estados em P&D em relação as receitas totais

% pop atendida por esgotamento sanitário e %de rodovias em bom ou ótimo estado

Tx de desocupação de pessoas de 14 anos ou mais

IGM e Planos sub-regionais da Ride e faixa de fronteira (MS/MT)

Área desmatada nos Biomas do CO

PRDNE

% VAB Agrop. Ind. e serviços no VAB da Agrop. Ind. e serviços do Brasil, desembarque de passageiros em voos

Dispêndios em P&D dos governos estaduais em relação as receitas totais

Tx de analfabetismo, % pop que frequenta a escola de 0 a 3 anos; IDEB nos anos iniciais e finais e ensino médio, tx de escolarização superior, nº de títulos de doutorado, % matrículas EJA e relação alunos form. IFES

% energia renovável na oferta de energia, domicílios c/ internet; Km de BRs duplicadas, total de transportado por cabotagem, % déficit habitacional; %domicílios c/ água e esgoto

Razao mort. Infantil e médicos/hab; tx cobertura vacinal, homicídios de negros, mulheres e jovens; % pessoas com renda <1/4SM; %PIB da economia da cultura e industrias criativas no PIB nacional

%repasso do FNE e outras instituições financeiras; % desembolsos do BNDES , nota no ranking de competitividade dos estados (IGM)

% área protegida por Ucs medida em relação a área total; cobrança de água por UPH

PNDR – Principais características

1 - Estrutura do Modelo Lógico

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

Fonte: Adaptado de IPEA (2017).

2 - Quadro para Monitoramento

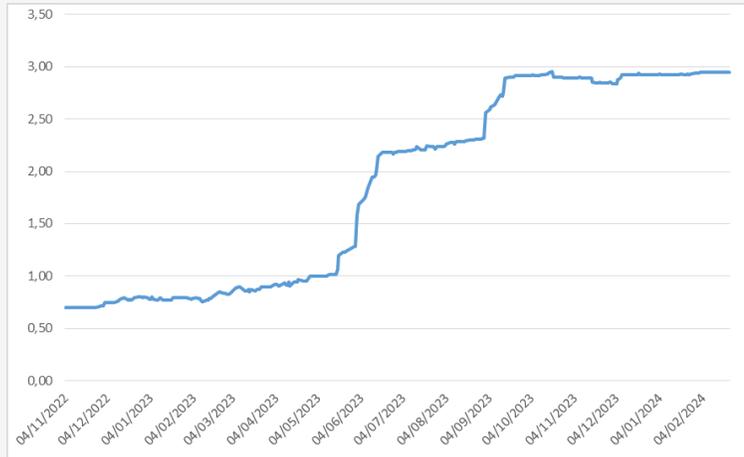
Programa	Ação Estratégica	Macro indicador	Indicador da ação	Execução		Ministério Responsável	Instrumento	Prev. Orçamentária anual (2024)	Execução Financeira anual (2024)
				DIR	IND				
1 – Bioeconomia para o Desenvolvimento Sustentável									
	Fomentar o desenvolvimento de cadeias produtivas baseadas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

Contexto Economia Brasileira e Dinâmica Regional

- Economia Brasileira Fecha o ano de 2023, com crescimento de 2,9%, inflação dentro da meta (4,64%), queda de taxa de desocupação, aumento da massa salarial e do rendimento do trabalho. Saldo positivo na Balança comercial (maior que ano anterior), Déficit primário e política monetária restritiva.
- Crescimento do PIB em especial pelo aumento da renda das famílias (consumo das famílias em alta, assim como o setor de serviços), pelo desempenho elevado do setor agrário e extrativo mineral, aumento exportações líquidas.
- Em termos regionais, redução de desemprego em todas as regiões, aumento de ocupações, criação de empregos formais, mas emprego informal cresce mais que ocupações formais. Crescimento do PIB parece ser mais concentrado em regiões produtoras de grãos/commodities agrícolas e extrativa mineral. “Desconcentração em favor dos estados exportadores e produtores de bens primários”

Contexto Economia Brasileira: Expectativa x Realidade

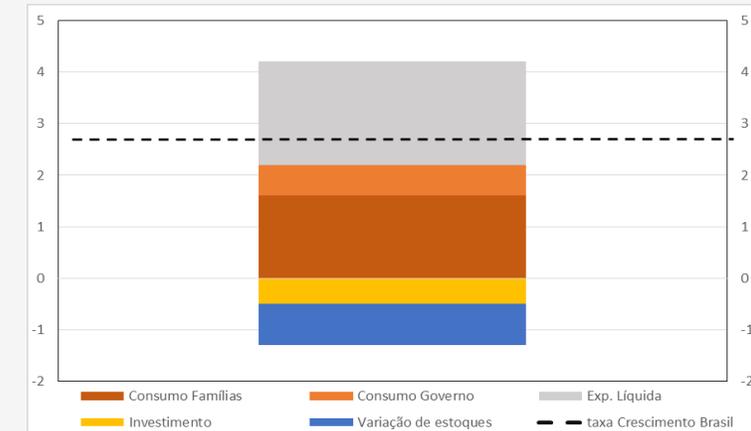
Mediana das Previsões para taxa de crescimento do PIB em 2023 – nov./2022 a jan.2024



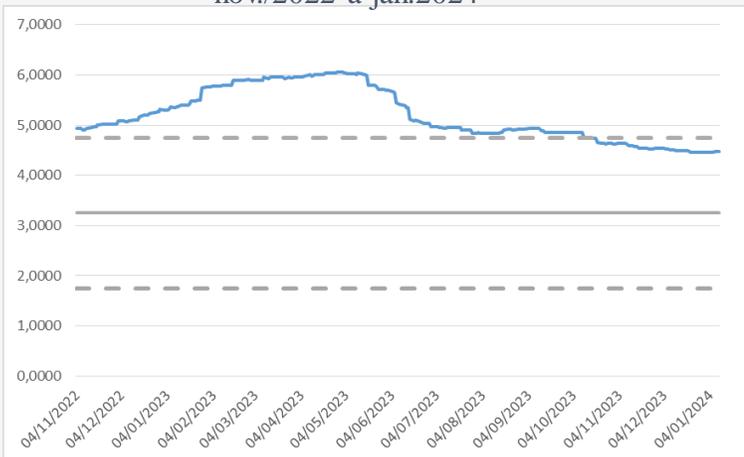
Composição do crescimento do PIB 2023 pela ótica da produção



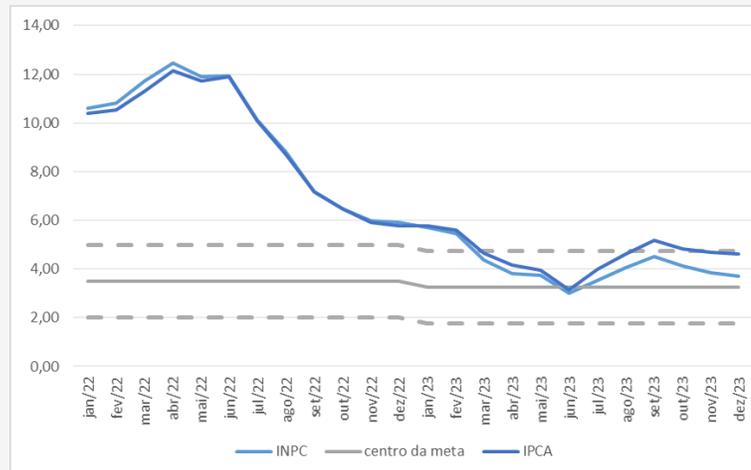
Composição do crescimento do PIB 2023 pela ótica da despesa



Mediana das Previsões para o IPCA acumulado 2023 – nov./2022 a jan.2024

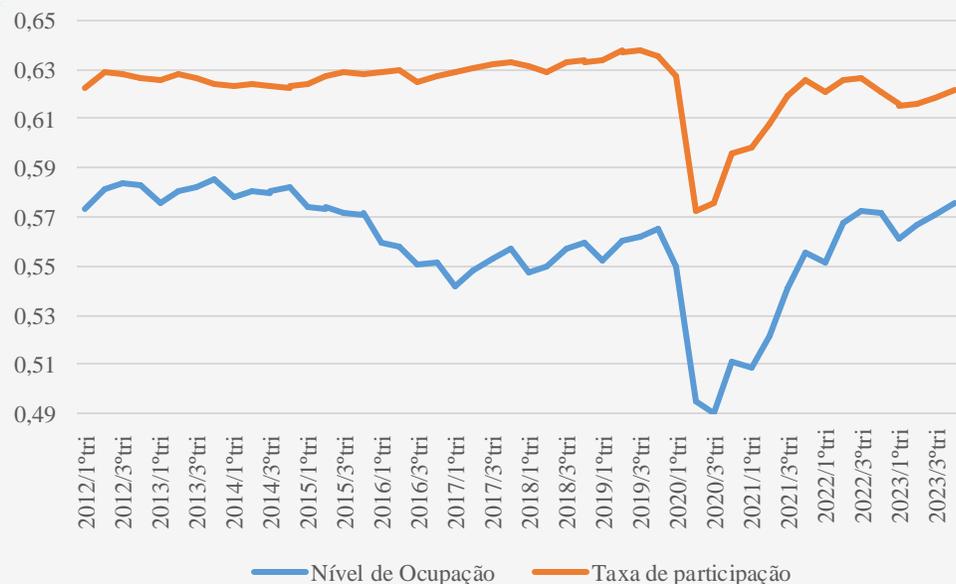


Brasil - Índices de Preços acumulado de 12 meses – IPCA e INPC Jan/2022 a Dez/2023

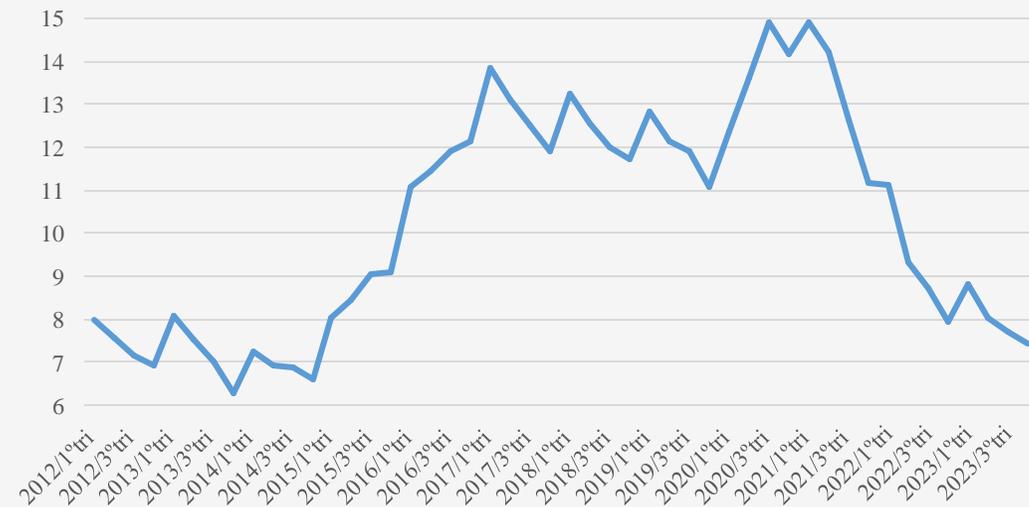


Contexto Economia Brasileira e Dinâmica Regional

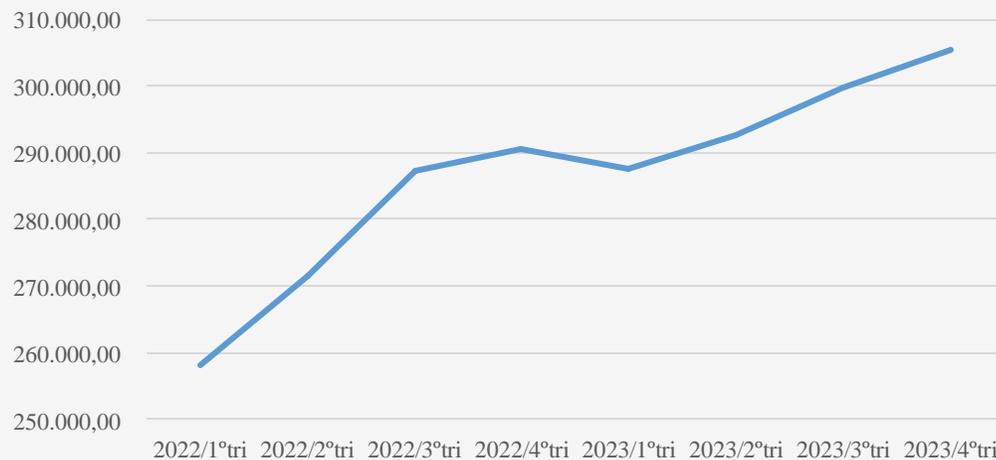
Brasil Taxa de Participação e Nível de Ocupação – 1º. Tri/2012 a 4º. Tri/2022



Brasil Taxa de Desocupação – 1º. Tri/2012 a 4º. Tri/2022

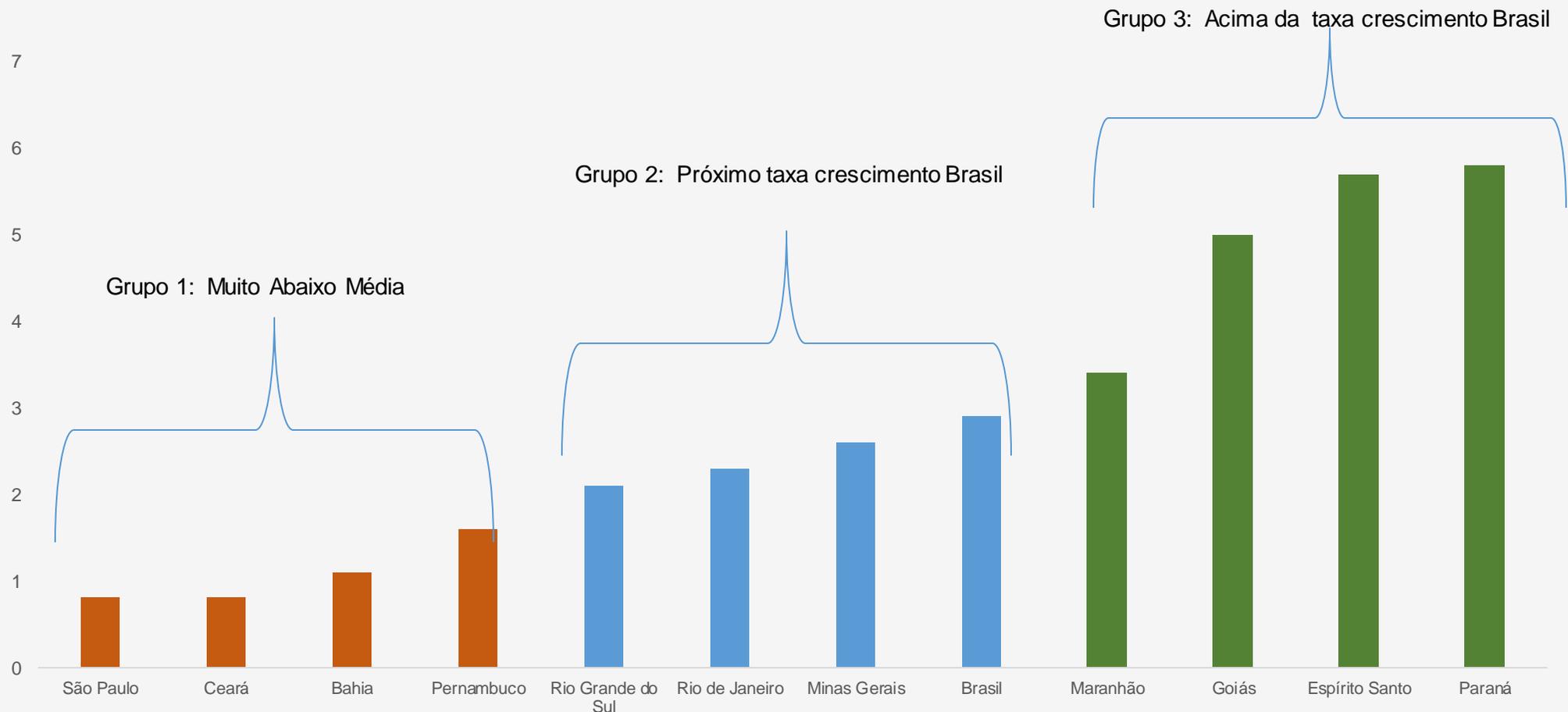


Brasil - Massa Salarial do Rendimento de Todos os Trabalhos 1º. Tri/022 a 4º. Tri/2023



Contexto Economia Brasileira e Dinâmica Regional

Estimativa de Taxas de crescimento do PIB de estados e Brasil - 2023



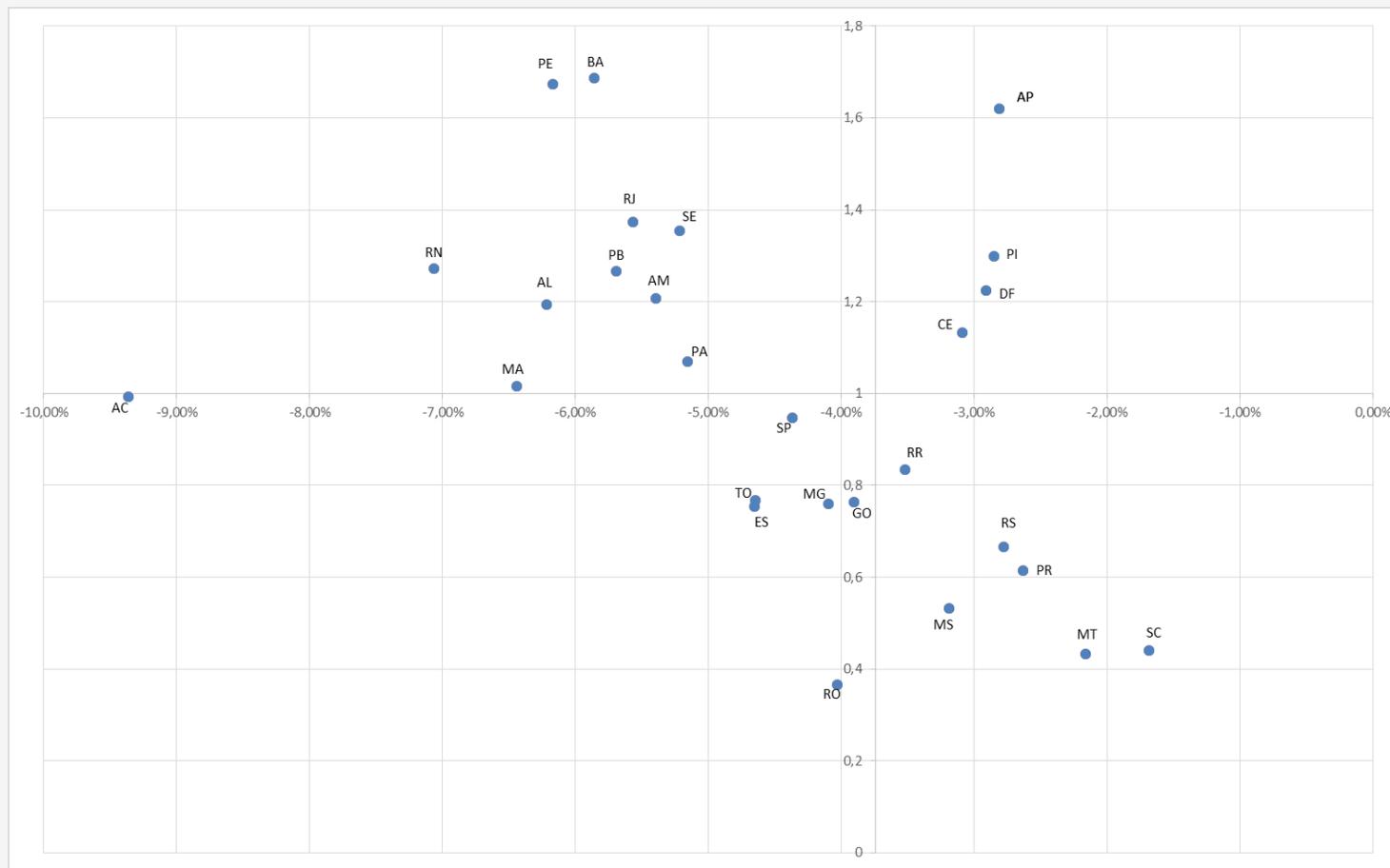
Contexto Economia Brasileira e Dinâmica Regional

Redução Taxa Desocupação (2022-2023) e QL taxa de desocupação por UF

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

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

Fonte: MTE - CAGED



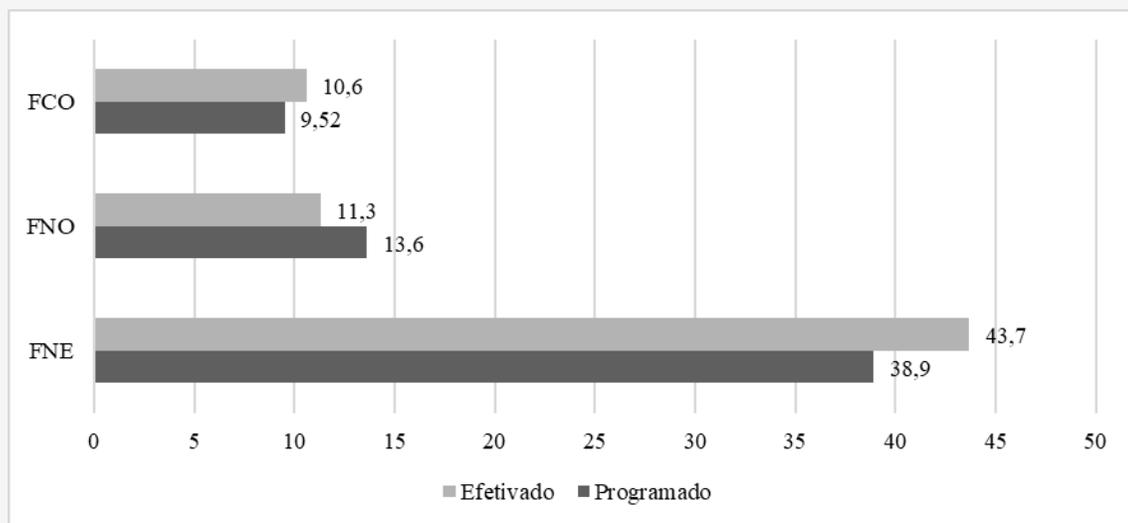
Fonte: IBGE - PNADC

Fundos Constitucionais: Principais resultados

- Apenas o **FNO aplicou menos recursos do que o programado**. Na previsão financeira, o total de recursos proveniente de outras fontes é responsável por parcela significativa dos recursos alocados. Em outras palavras, *as transferências anuais do tesouro têm uma menor parcela no total dos valores alocados*.
- Por tipologia da PNDR, **municípios em Média Renda** obtiveram a principal parcela da alocação dos fundos
- Distribuição Setorial: **a modalidade rural respondeu pelo maior percentual** no montante contratado. O FNO contratou 73,85% dos seus repasses a este setor, seguido do FCO com 62,9% e do FNE com 40,72%. O setor de comércio e serviços também se destacou nos três Fundos Constitucionais. O FNE teve repasse de contratos para o setor de Infraestrutura que respondeu por 27,41%, ocupando a segunda posição para este Fundo e destacando-se em relação aos demais.

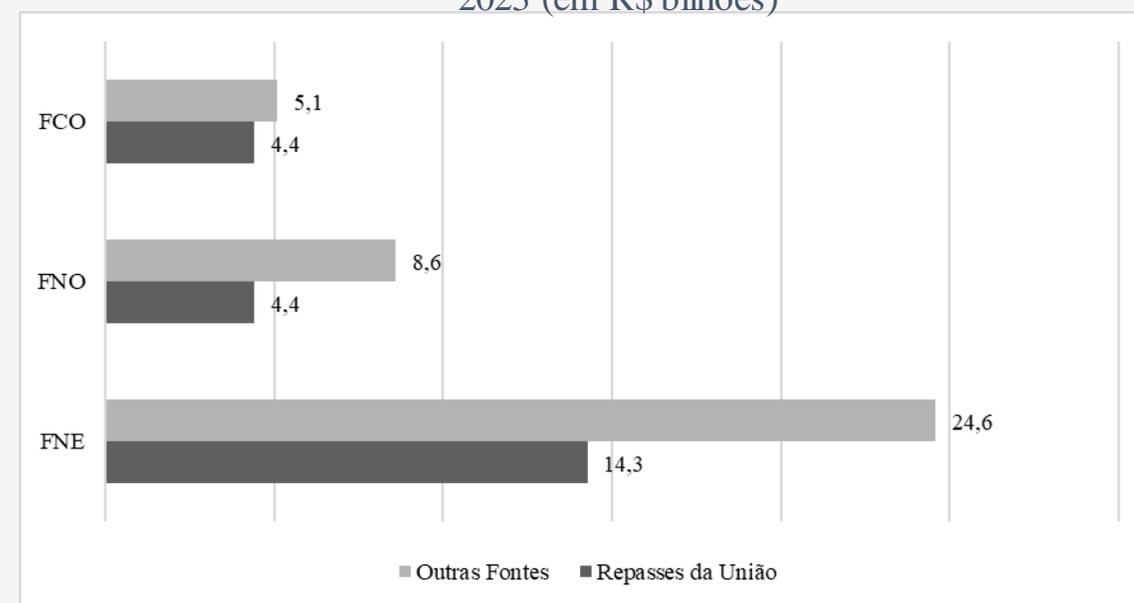
Fundos Constitucionais: Principais resultados

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



Valores repassados da União^[1] e de outras fontes na programação Financeira dos Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste –

2023 (em R\$ bilhões)



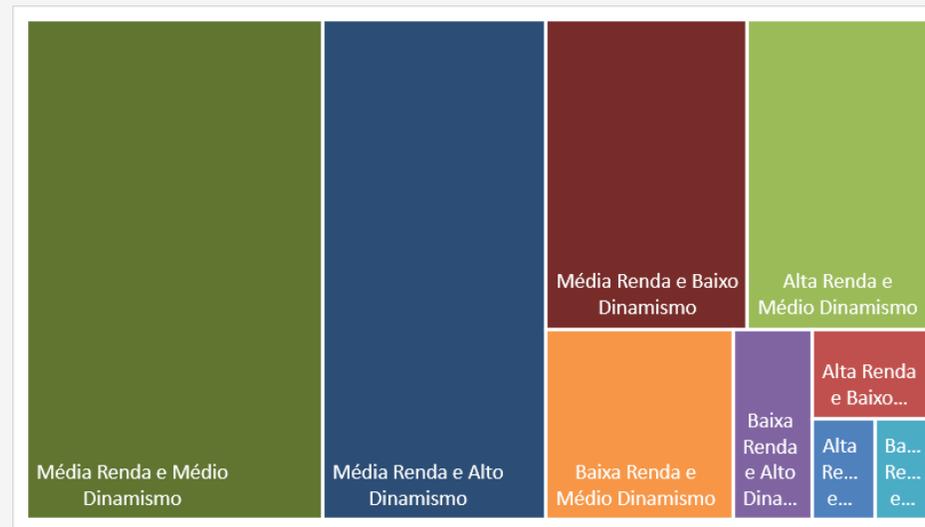
Fonte: BnB, Basa e BB – Programação financeira

Fundos Constitucionais: Principais resultados

Distribuição dos recursos do FNO por tipologia da PNDR



Distribuição dos recursos do FNE por tipologia da PNDR



Distribuição do FCO por tipologia da PNDR



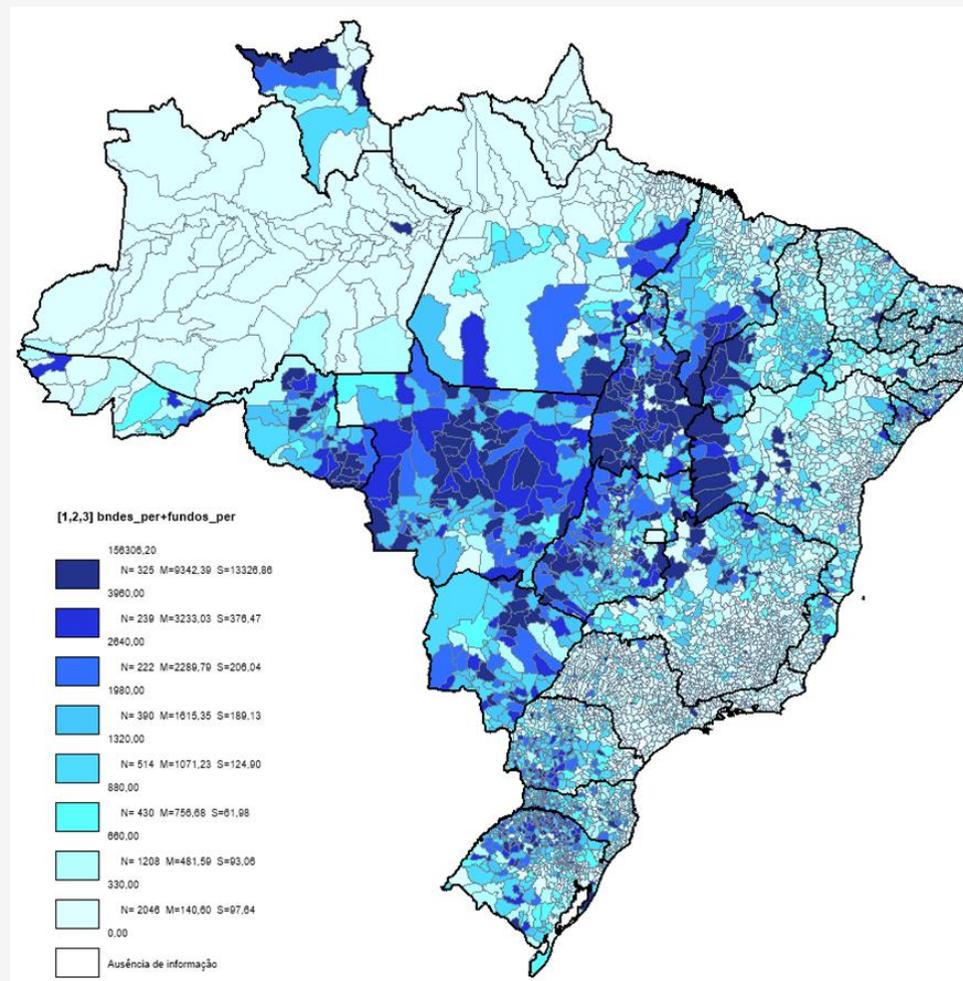
Fundos Constitucionais: Principais resultados

- Distribuição BNDES + Fundos per capita por município: Concentração em municípios do Matopiba e regiões de cerrado/agro.
- Valores Médios mais elevados para o FCO
- Análise exploratória: **Autocorrelação positiva e significativa** (alto-alto e baixo-baixo) para a alocação per capita por município dos fundos.
- Identificação de aglomerados do tipo Alto-Alto de municípios em regiões do Centro-Oeste e Matopiba, por outro lado vários aglomerado de baixo-baixo na região semi-árido, sul da Bahia e interior do nordeste.
- A análise por meio de um QL é novamente possível identificar o forte peso do setor rural nas áreas do matopiba e centro-oeste e sul do Pará. Também algumas áreas de Rondônia.

Fundos Constitucionais: Principais resultados

Crédito público com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES e Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-oeste – 2023

Em faixas de salários-mínimos de 2023, $\frac{1}{4}$ SM, $\frac{1}{2}$ SM, $\frac{2}{3}$ SM, 1 SM, 1,5 SM, 2 SM, 3 SM e +

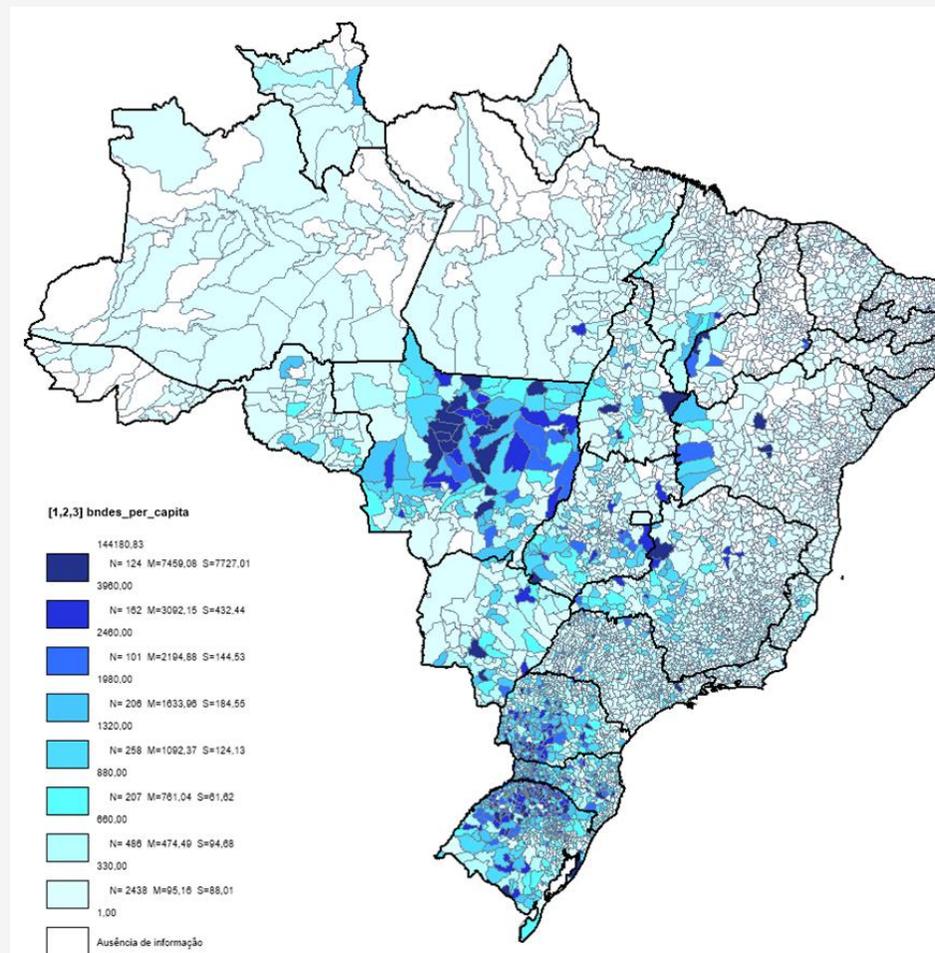


Fonte: Elaboração própria – MIDR e BNDES

Fundos Constitucionais: Principais resultados

Crédito público com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES– 2023

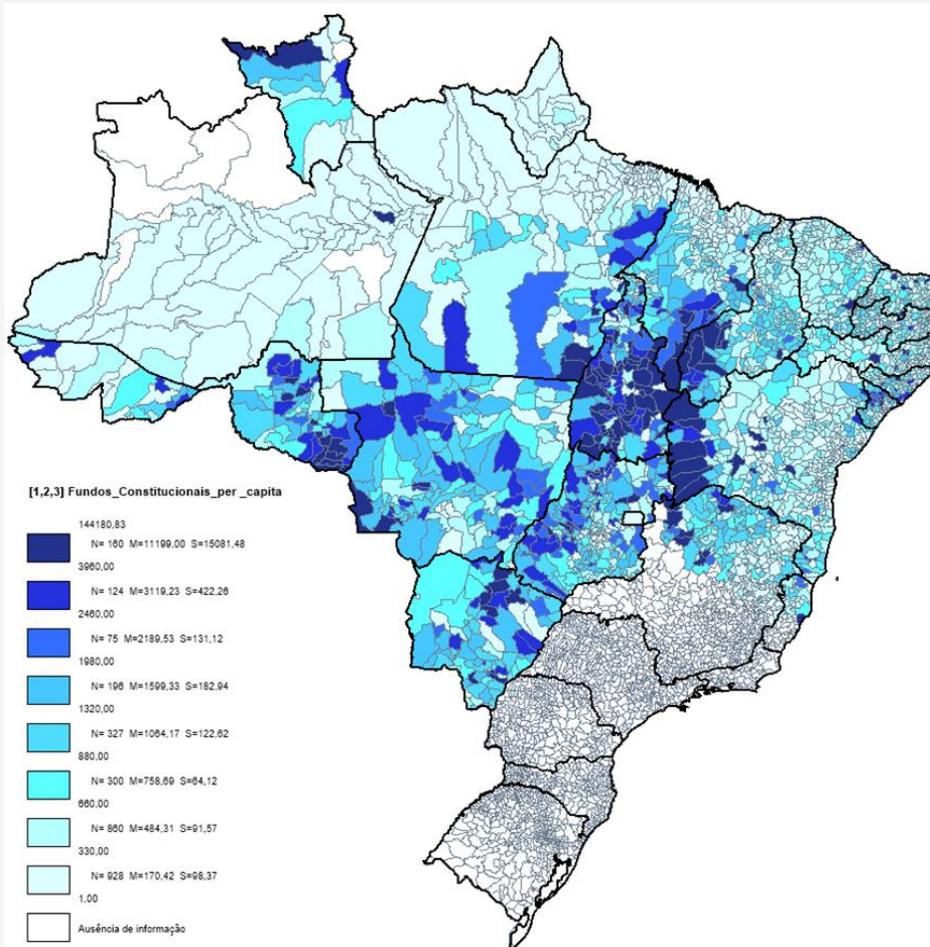
Em faixas de salários-mínimos de 2023, $\frac{1}{4}$ SM, $\frac{1}{2}$ SM, $\frac{2}{3}$ SM, 1 SM, 1,5 SM, 2 SM, 3 SM e +



Fonte: Elaboração própria – MIDR e BNDES

Fundos Constitucionais: Principais resultados

Crédito público com recursos do Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste – 2023

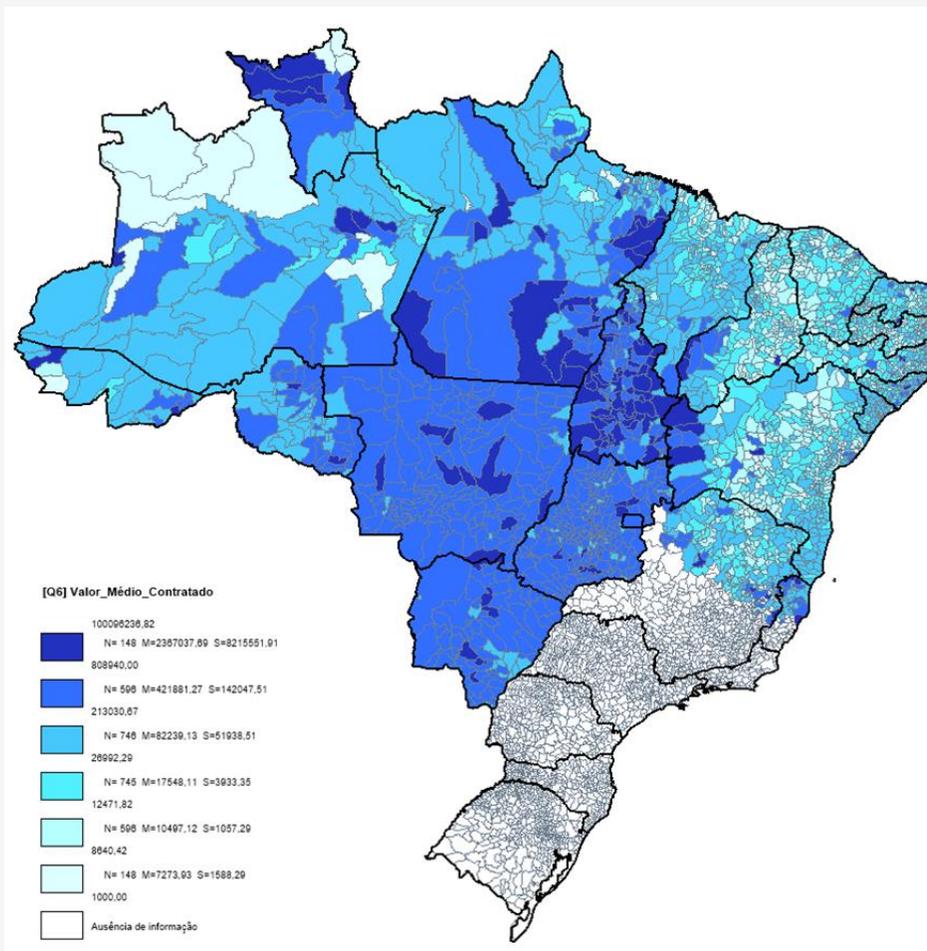


Em faixas de salários-mínimos de 2023, $\frac{1}{4}$ SM, $\frac{1}{2}$ SM, $\frac{2}{3}$ SM, 1 SM, 1,5 SM, 2 SM, 3 SM e +

Fonte: Elaboração própria – MIDR e BNDES

Fundos Constitucionais: Principais resultados

Valor médio dos contratos por município dos Fundos Constitucionais de Financiamentos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste – 2023

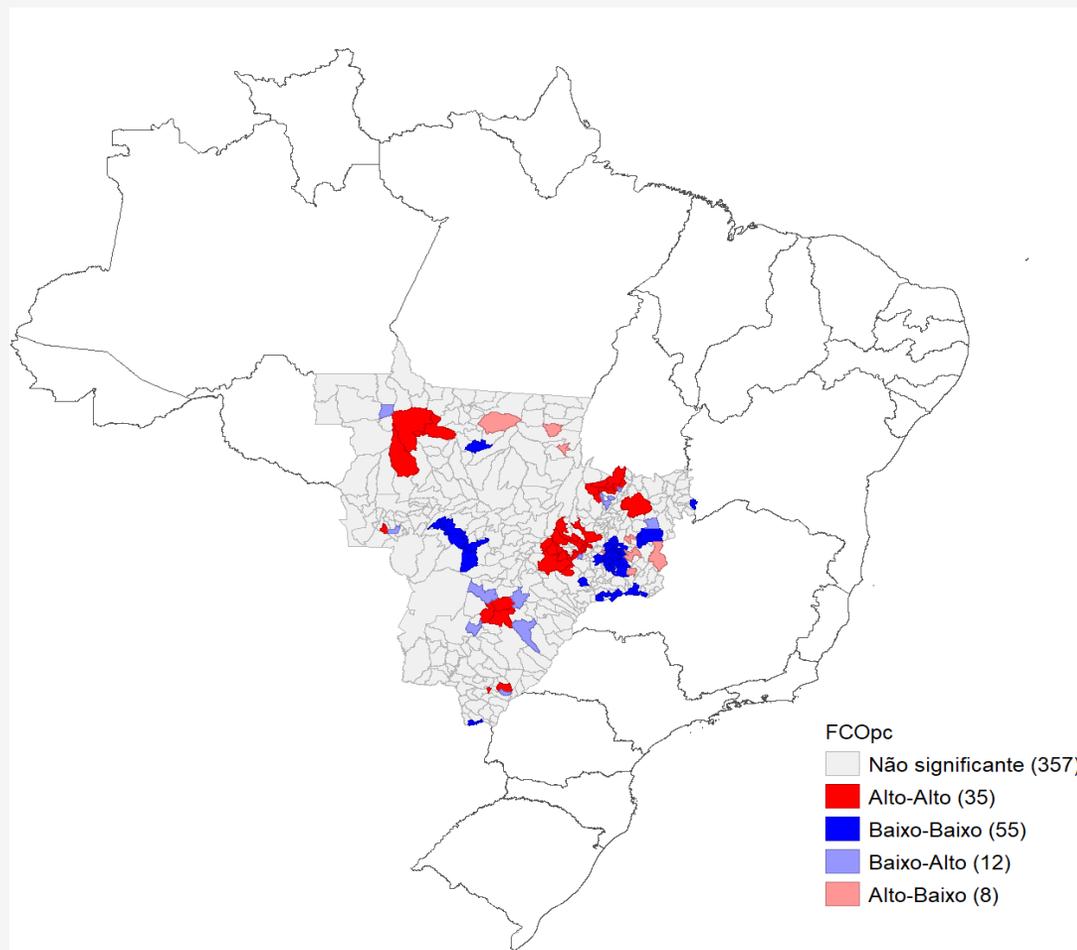


Em faixas de salários-mínimos de 2023, $\frac{1}{4}$ SM, $\frac{1}{2}$ SM, $\frac{2}{3}$ SM, 1 SM, 1,5 SM, 2 SM, 3 SM e +

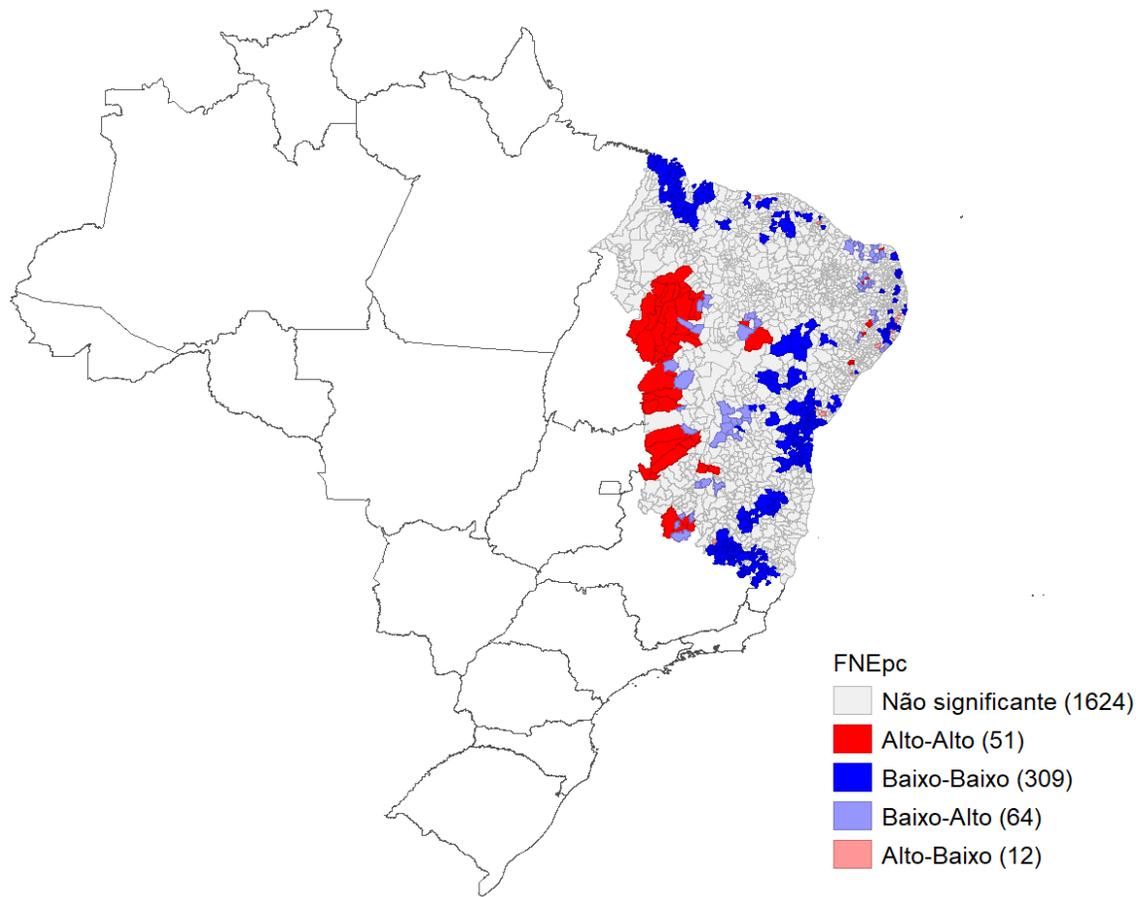
Fonte: Elaboração própria – MIDR e BNDES

Análise Exploratória de Dados Espaciais

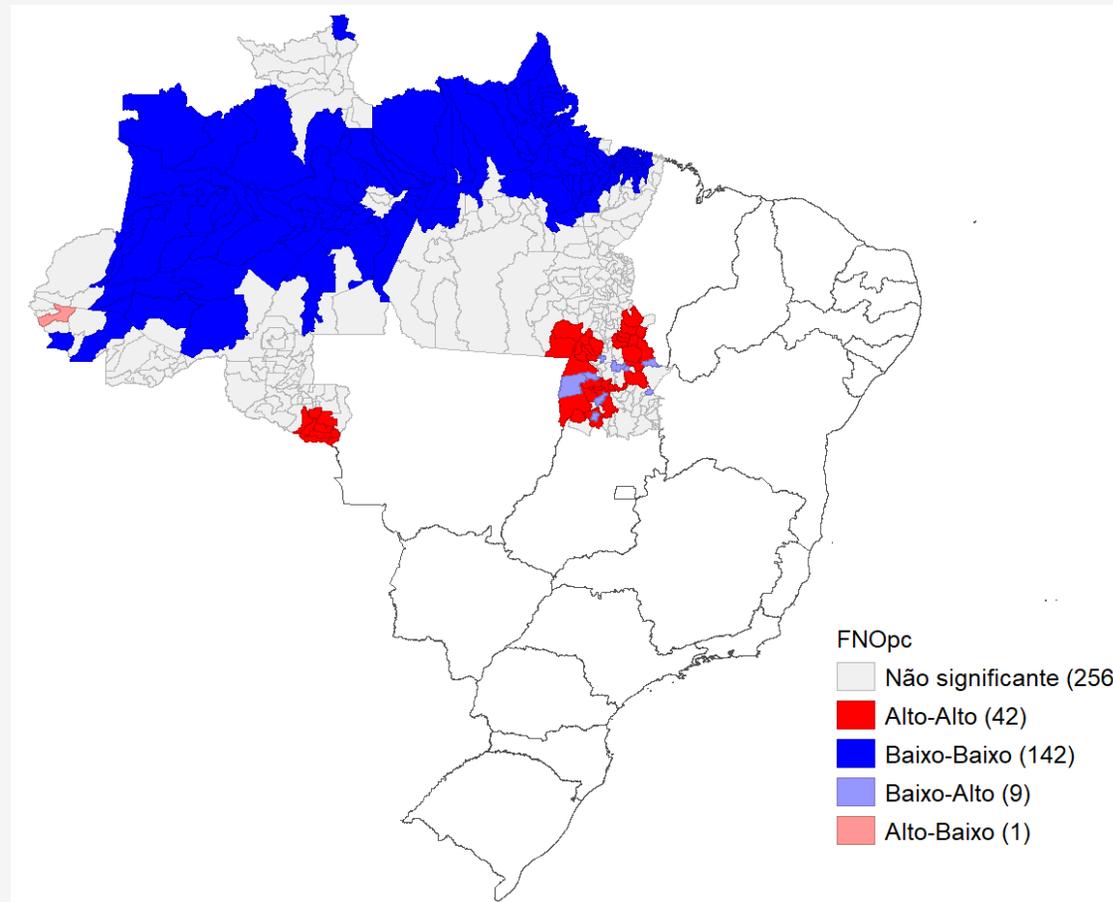
Clusters locais do FCO per capita, 2023



Análise Exploratória de Dados Espaciais



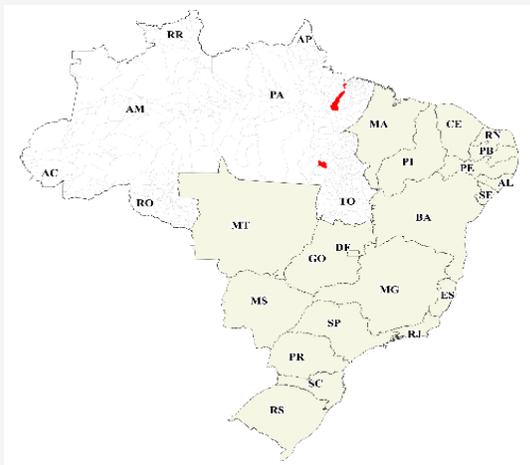
Clusters locais do FNE per capita, 2023



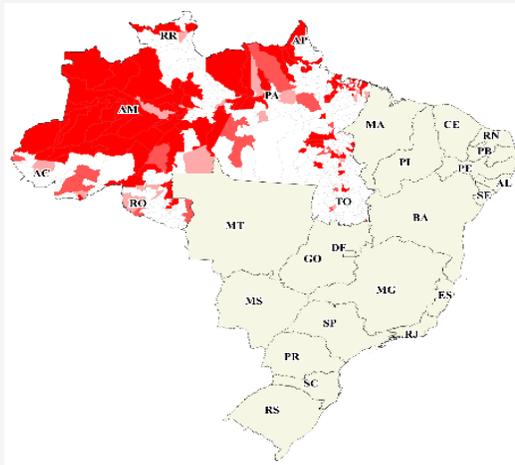
Clusters locais do FNO per capita, 2023

QL e Análise Setorial da Alocação do FNO

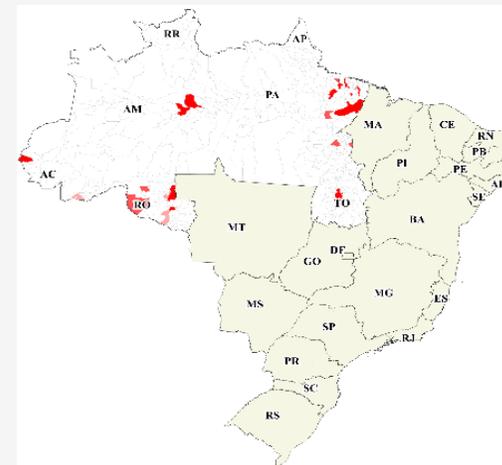
Agroindustrial



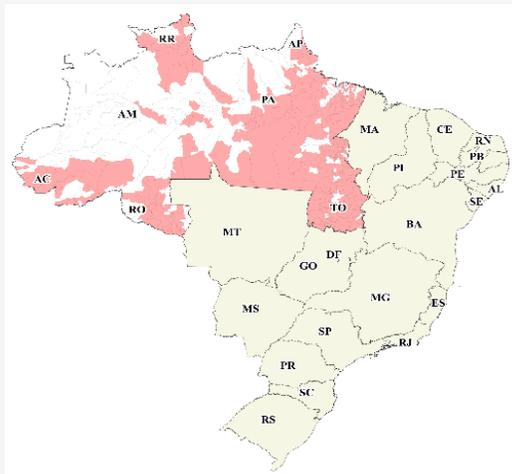
Comércio e Serviços



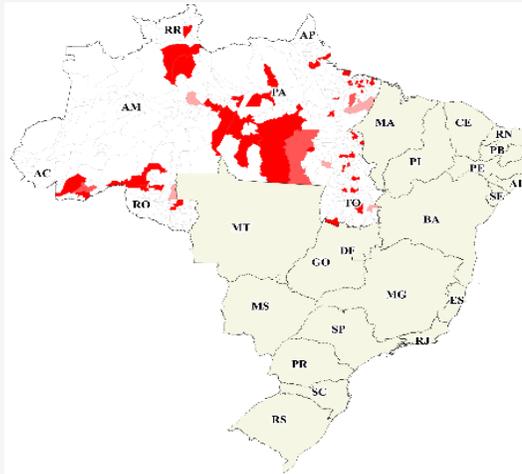
Industrial



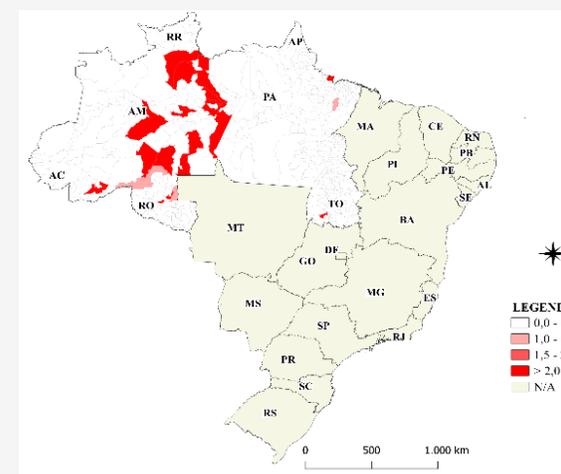
Rural



Energia



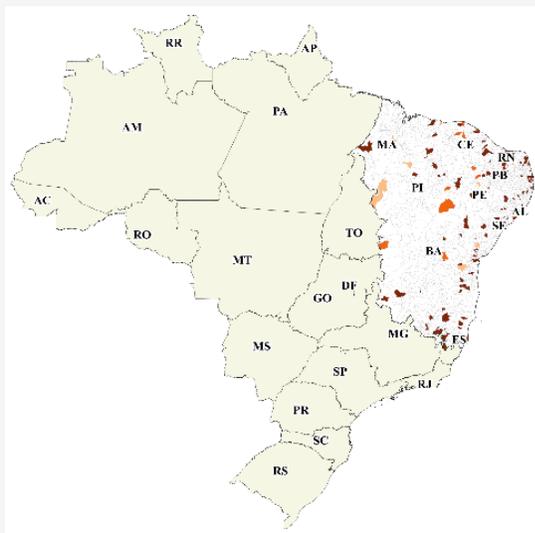
Turismo



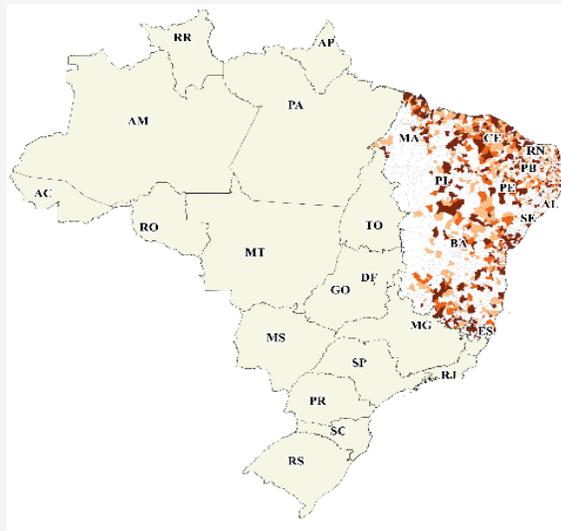
LEGENDA
0,0 - 1,0
1,0 - 1,5
1,5 - 2,0
> 2,0
N/A

QL e Análise Setorial da Alocação do FNE

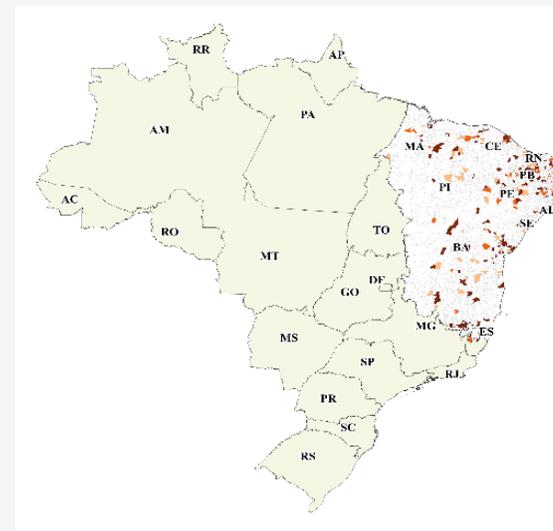
Agroindustrial



Comércio e Serviços



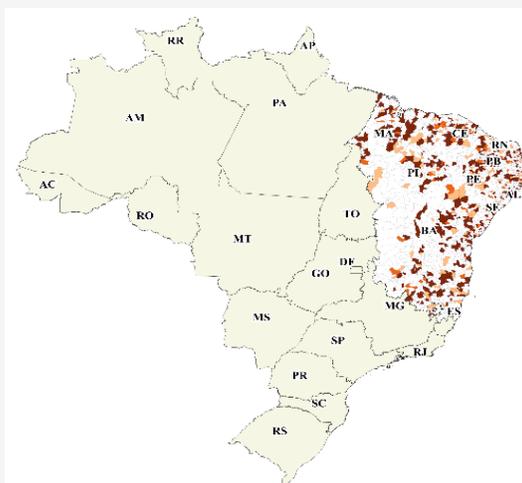
Industrial



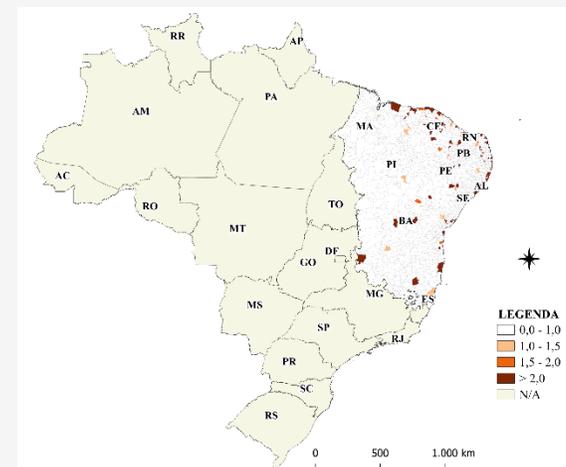
Rural



Energia

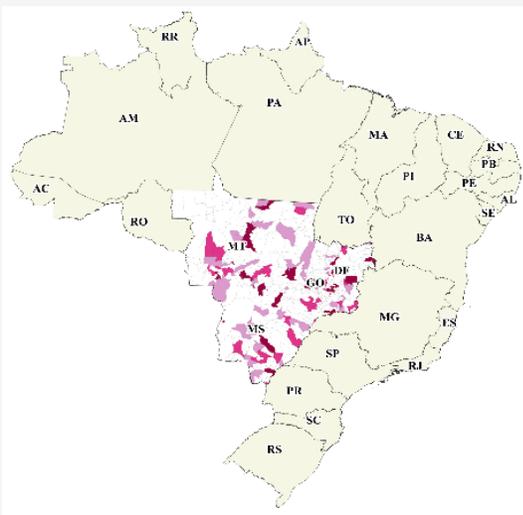


Turismo

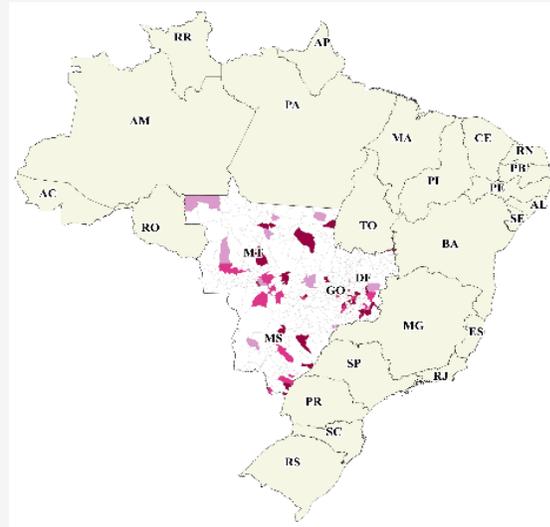


QL e Análise Setorial da Alocação do FCO

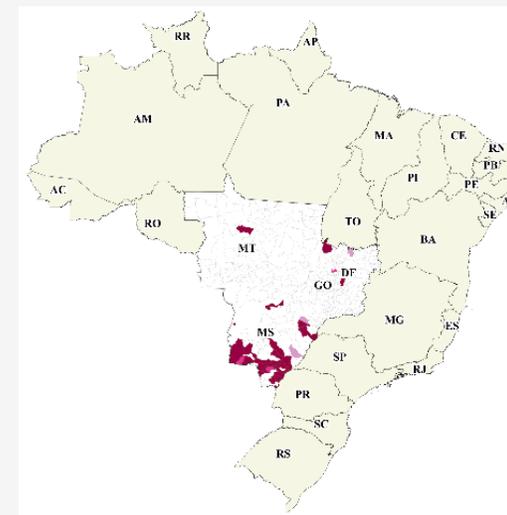
Agroindustrial



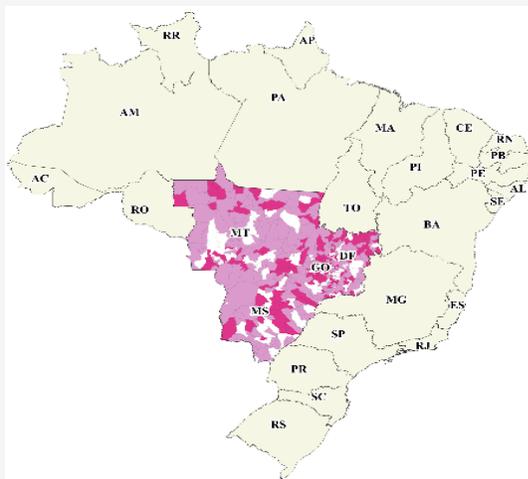
Industrial



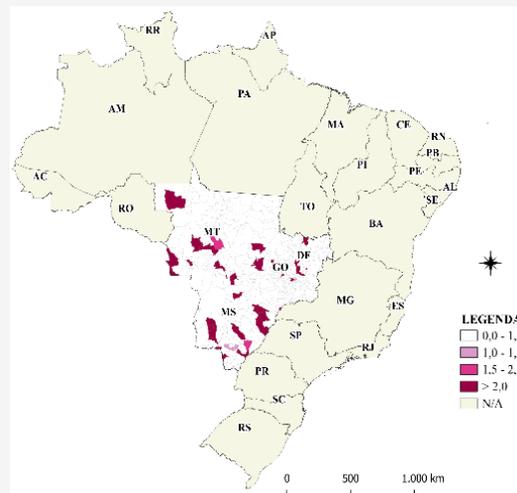
Energia



Rural



Turismo



Infraestrutura



Recorte Territorial Especial

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

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE.

Recorte Territorial Especial

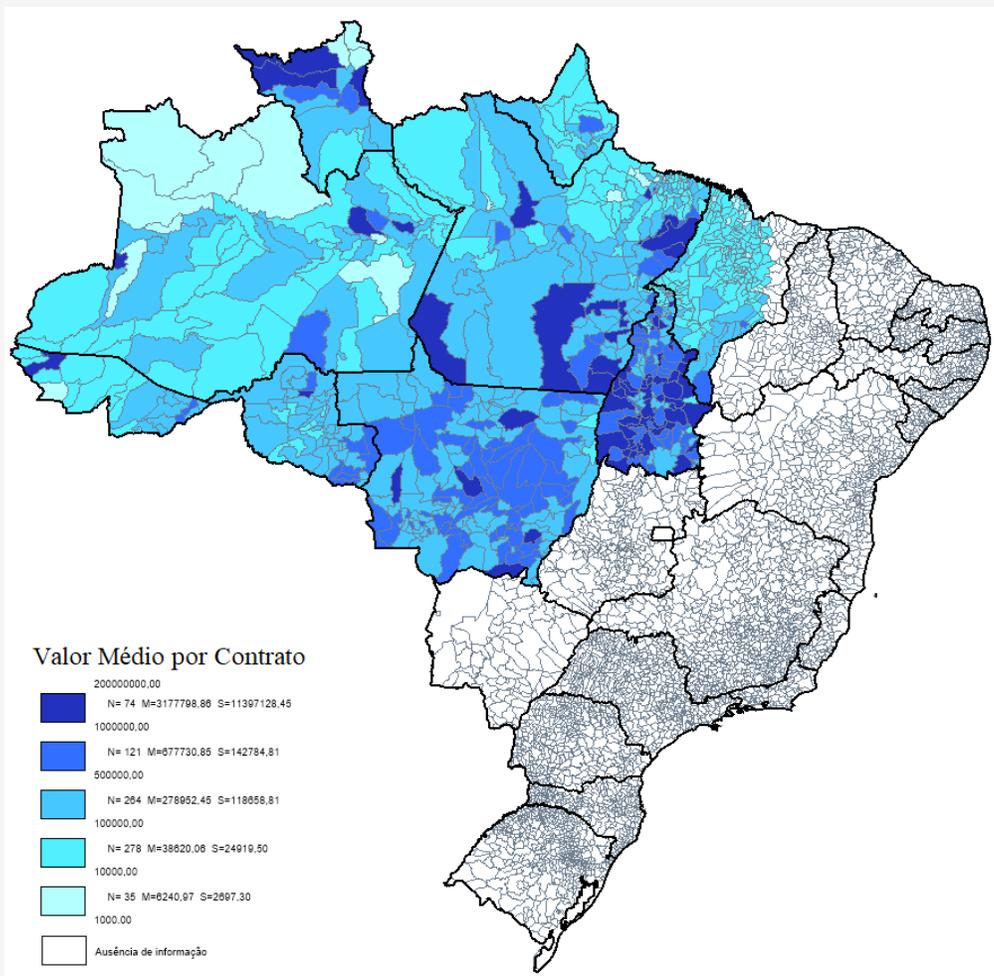
Valores PNDR

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

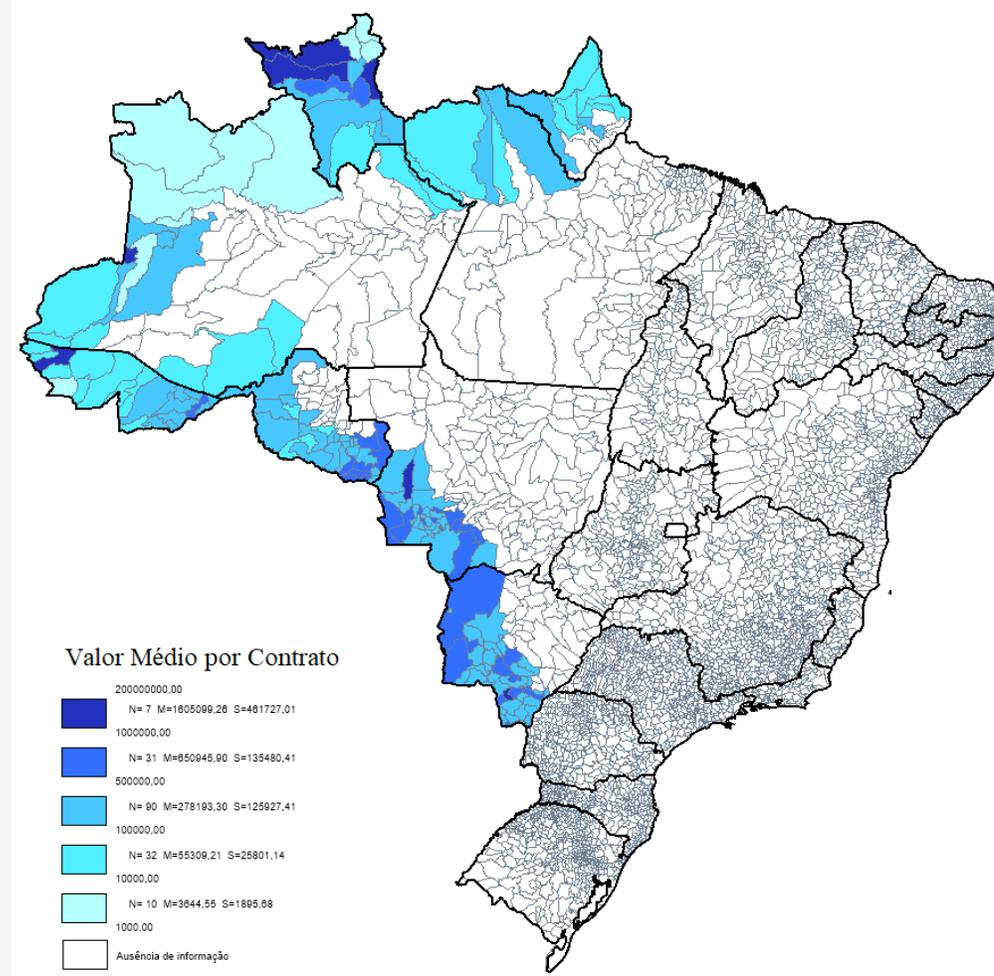
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE.

Recorte Territorial Especial

Valores Médio por Município



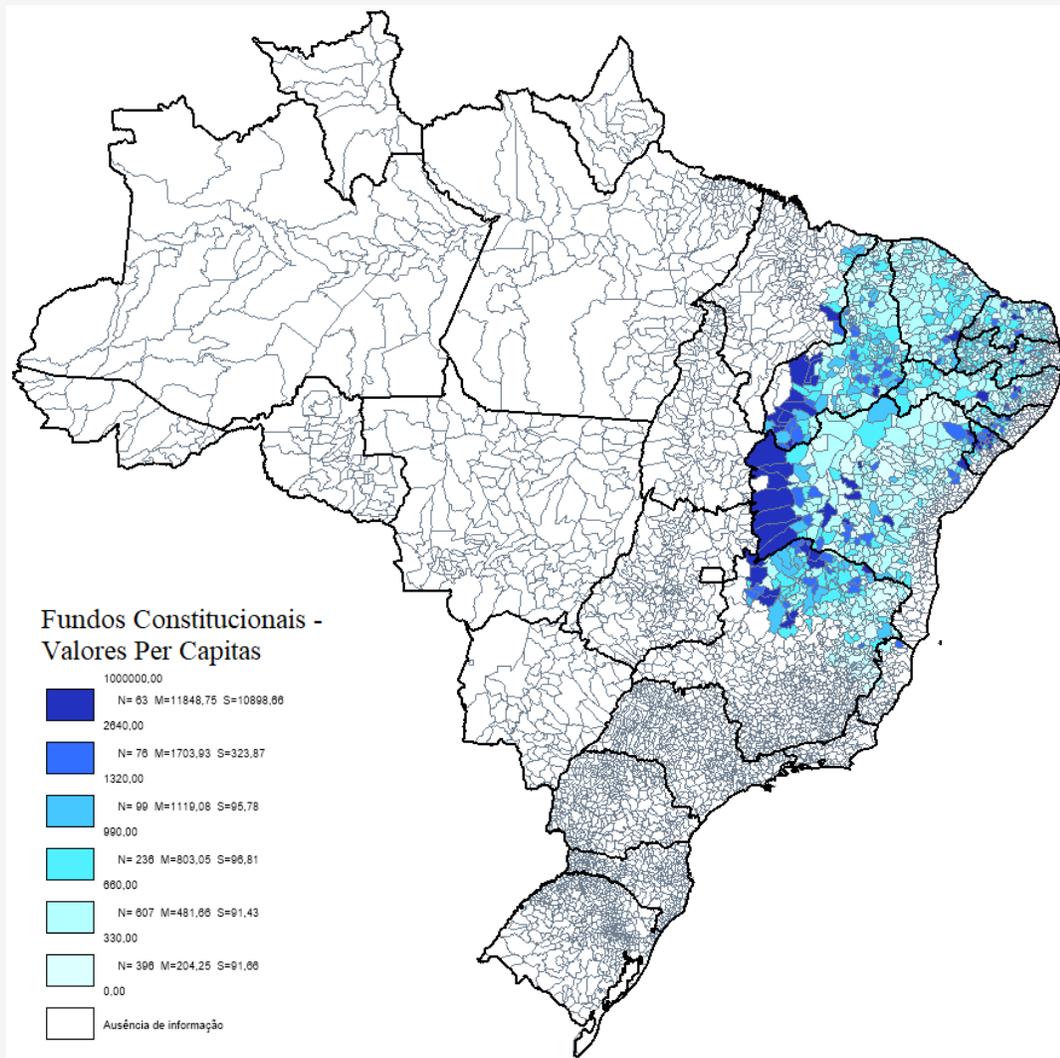
Valores Médio por Município



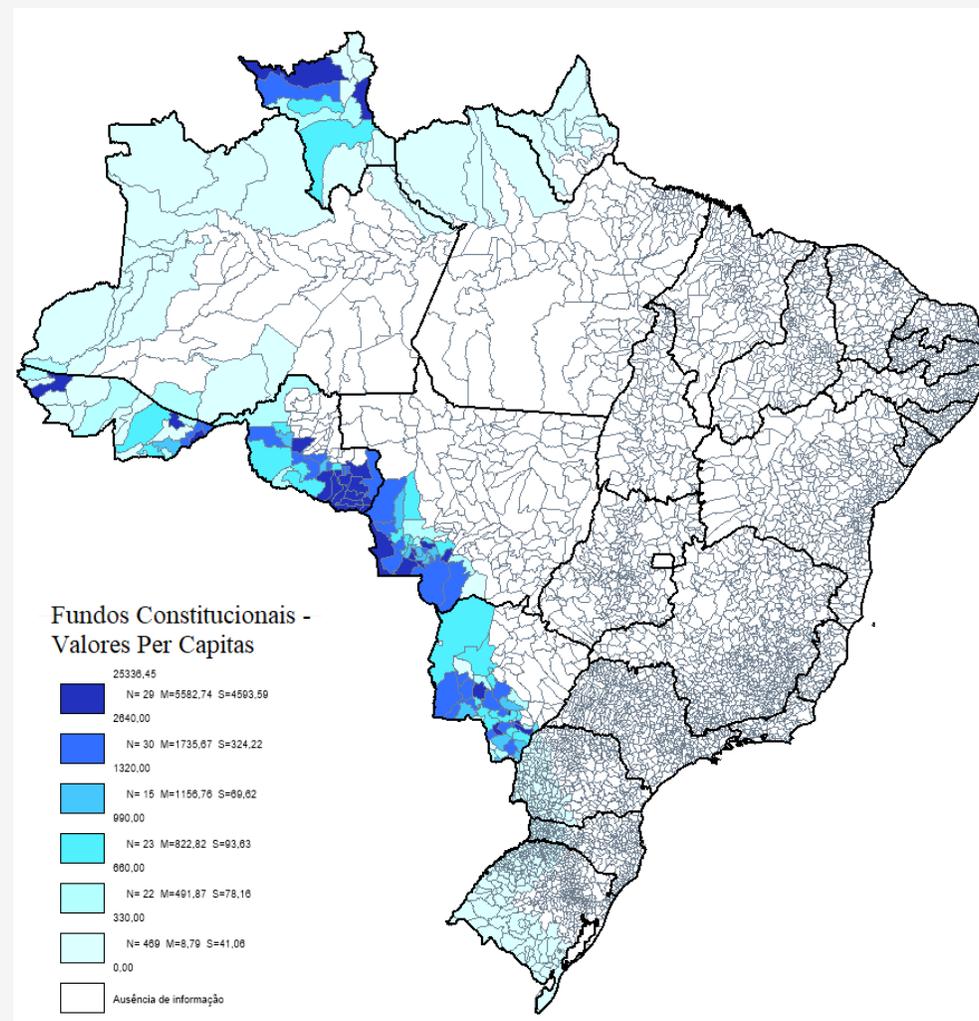
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MIDR.

Recorte Territorial Especial

Valores per capita por Município:
Semiárido



Valores per capita por Município:
Fronteira



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MIDR.

Considerações Finais

- Recuperação do Sistema de Planejamento e a construção de indicadores para resultados e programação do PPA passo extremamente importante no sentido de nortear a política e o planejamento.
- Alocação dos Fundos **parece estar motivada pela demanda**, concentrada fortemente no agro em municípios do Matopiba e áreas produtoras de commodities agrícolas. *Importante avaliar o impacto dessa alocação de recursos.*
- Próximos Passos: Consolidar uma primeira proposta de monitoramento para o próximo ciclo: utilizar os indicadores e insumo em acordo com o esforço já realizado.

Considerações Finais

- Perspectivas para 2024 são positivas: inflação controlada, crescimento menor que 2023, mas possivelmente com menor concentração no agro e aumento do investimento. Taxa de juros real ainda elevada.

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

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

Considerações Finais

Fno menor
aplicação que
programado

Necessidade de avaliar a
alocação abaixo do previsto

Ampliar divulgação/acesso

Setor Rural
maior parte
dos recursos

Avaliar impacto
Fomentar projetos capazes
de integrar as cadeias
produtivas localmente
(bioeconomia, turismo etc.);
Ações para diversificar a
economia.

Diversificação e eixos da
PNDR poderiam ficar mais
claros na alocação

Média e Alta
renda com
elevada
participação

Verificar distribuição
espacial de recursos
inclusive na programação

Necessidade de se avaliar
ex-ante possíveis impactos
dessa distribuição espacial.

Considerações Finais

Algumas outras constatações:

- Valores médios de contratos por município mais elevados para regiões com presença mais relevante do setor agro.
- O crédito público, contratado pelo BNDES e pelos Fundos Constitucionais, concentram sobremaneira nas regiões de operação do agronegócio.

Sugestão: Possibilidade de se pensar integração entre as ações dos diversos agentes públicos.

- Ausência clara de descrição de eixo ou objetivo da PNDR a ser atacado nos empréstimos.

Sugestão: Solicitar que a programação dos fundos incluíssem nas planilhas de informações sobre os recursos dos fundos constitucionais a classificação de qual eixo de intervenção da PNDR aquela ação se enquadra. Além de incluir possíveis resultados esperados.