



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

SF/26839.16118-09

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2026
(Do Sr. Jader Barbalho)

Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Territorial e Inclusão Produtiva - PNDTIP, estabelece diretrizes para a modernização institucional das políticas de redução das desigualdades regionais e de fortalecimento da agricultura familiar em bases tecnológicas e sustentáveis, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Desenvolvimento Territorial e Inclusão Produtiva (PNDTIP), com o objetivo de promover a modernização institucional das políticas de desenvolvimento territorial e de inclusão produtiva, reduzir as desigualdades regionais e fortalecer a agricultura familiar em bases tecnológicas e sustentáveis, em consonância com os arts. 3º, 23, 43, 170 e 187 da Constituição Federal.

§ 1º A PNDTIP confere status legal e assegura a continuidade das políticas de desenvolvimento territorial e de inclusão produtiva, com previsibilidade orçamentária e segurança jurídica, independentemente da alternância de governos.

§ 2º A PNDTIP será implementada em articulação com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e com as demais políticas setoriais correlatas, com aproveitamento das estruturas, dos instrumentos e dos territórios já constituídos.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – desenvolvimento territorial: processo de transformação econômica, social, ambiental e institucional de recortes territoriais definidos por identidade, coesão e potencial produtivo comuns, orientado à melhoria das condições de vida da população local;



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

II – território: espaço geográfico caracterizado por elementos de identidade social, econômica, cultural, ambiental e institucional que o distinguem e conferem base à ação pública coordenada, podendo compreender um ou mais Municípios;

III – inclusão produtiva: conjunto de ações destinadas a inserir de forma sustentável indivíduos, famílias e organizações em atividades geradoras de trabalho e renda, mediante acesso a ativos, tecnologias, crédito, mercados e serviços de apoio à produção;

IV – agricultura familiar: a exercida nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e suas alterações, abrangendo agricultores familiares e empreendimentos familiares rurais e seus grupos beneficiários equiparados;

V – modernização institucional: processo de aperfeiçoamento das estruturas, dos instrumentos, dos procedimentos e das capacidades das organizações públicas responsáveis pela execução das políticas de que trata esta Lei, com uso de tecnologias digitais, integração de bases de dados e governança colaborativa;

VI – bases tecnológicas e sustentáveis: adoção de tecnologias, práticas e sistemas produtivos que ampliem a produtividade e a agregação de valor com uso eficiente dos recursos naturais, conservação da biodiversidade, mitigação e adaptação às mudanças climáticas e transição agroecológica.

Art. 3º A PNDTIP rege-se pelos seguintes princípios:

I – redução das desigualdades regionais, intrarregionais e sociais;

II – equidade no acesso a oportunidades, ativos e serviços públicos;

III – abordagem territorial e integrada das políticas públicas;

IV – protagonismo das comunidades e das organizações locais na formulação e no controle das políticas;

V – sustentabilidade ambiental, econômica, social e institucional;

VI – valorização da agricultura familiar, dos povos e comunidades tradicionais e da agrobiodiversidade;

VII – inovação, transparência e uso intensivo de dados na gestão pública;

VIII – cooperação federativa e articulação intersetorial;

IX – continuidade e permanência das políticas de Estado, com previsibilidade e segurança jurídica.

Art. 4º São diretrizes da PNDTIP:

I – a integração das políticas de desenvolvimento regional, desenvolvimento rural sustentável, assistência técnica e extensão rural, crédito e inclusão produtiva;



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

II – a priorização de territórios de maior vulnerabilidade social e de menor dinamismo econômico, conforme critérios técnicos objetivos;

III – a descentralização da execução e o fortalecimento das capacidades institucionais de Estados, do Distrito Federal e de Municípios;

IV – a promoção da transição tecnológica e agroecológica da agricultura familiar;

V – a estruturação de arranjos produtivos e cadeias de valor de base local, com incentivo ao cooperativismo e ao associativismo;

VI – a incorporação das dimensões de gênero, raça, etnia, juventude e sucessão rural;

VII – a interoperabilidade de sistemas e o compartilhamento de dados entre órgãos públicos, observada a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

Art. 5º São objetivos da PNDTIP:

I – reduzir as disparidades de renda, emprego e acesso a serviços entre regiões e territórios;

II – ampliar a produtividade, a renda e a resiliência da agricultura familiar;

III – modernizar as estruturas institucionais responsáveis pela execução das políticas territoriais e de inclusão produtiva;

IV – expandir o acesso da agricultura familiar a tecnologias, inovação, assistência técnica, crédito e mercados;

V – promover a sustentabilidade ambiental e a adaptação dos sistemas produtivos às mudanças climáticas;

VI – fortalecer a governança participativa e o controle social das políticas públicas.

Art. 6º A ação da PNDTIP no âmbito do desenvolvimento territorial dar-se-á mediante:

I – a delimitação de territórios prioritários, definidos com base em indicadores de desenvolvimento, vulnerabilidade social e potencial produtivo;

II – a elaboração de planos territoriais de desenvolvimento, formulados de forma participativa e articulados aos instrumentos de planejamento nacional, estaduais e municipais;

III – o apoio técnico e financeiro a projetos estruturantes de infraestrutura produtiva, logística, energia, conectividade e serviços de apoio à produção;

IV – a articulação com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e com os fundos constitucionais de financiamento de que trata o art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal.

Art. 7º A definição dos territórios prioritários observará critérios técnicos, objetivos e transparentes, revisados periodicamente, considerando, entre outros:



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

- I – índices de desenvolvimento humano e de pobreza;
- II – indicadores de dinamismo econômico e de geração de emprego e renda;
- III – concentração de agricultores familiares e de povos e comunidades tradicionais;
- IV – vulnerabilidades ambientais e climáticas.

Parágrafo único. A delimitação dos territórios e seus critérios serão divulgados em plataforma pública de acesso livre.

Art. 8º As ações de inclusão produtiva compreenderão:

- I – o acesso a crédito produtivo orientado, em condições adequadas ao público de que trata esta Lei;
- II – a qualificação profissional e a formação de capacidades técnicas e de gestão;
- III – o apoio à estruturação, à formalização e ao fortalecimento de cooperativas, associações e empreendimentos da economia solidária;
- IV – o acesso a mercados institucionais e privados, inclusive por meio de compras públicas da agricultura familiar;
- V – o fomento à agregação de valor, à agroindustrialização e à certificação de origem e de qualidade.

Art. 9º O Poder Executivo assegurará a articulação da PNDTIP com os programas de compras públicas de alimentos, priorizando a aquisição de produtos da agricultura familiar, dos assentamentos da reforma agrária e dos povos e comunidades tradicionais, observada a legislação de licitações e contratos.

Art. 10. O fortalecimento da agricultura familiar em bases tecnológicas e sustentáveis será promovido mediante:

- I – a ampliação e a qualificação dos serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER), nos termos da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, com incorporação de inovação e de tecnologias digitais;
- II – o apoio à transição agroecológica e à produção orgânica e de base sustentável;
- III – a difusão de tecnologias de baixo carbono, de uso eficiente da água e do solo e de energias renováveis no meio rural;
- IV – a inclusão digital e a expansão da conectividade no campo;
- V – o incentivo à pesquisa, à inovação e ao desenvolvimento de tecnologias apropriadas à agricultura familiar, em cooperação com instituições de ciência e tecnologia;



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

SF/26839.16118-09

VI – o fomento a práticas de conservação da agrobiodiversidade e de valorização das sementes e materiais de propagação locais, crioulos e tradicionais.

Art. 11. Fica o Poder Executivo autorizado a instituir programa de modernização tecnológica da agricultura familiar, destinado a financiar a aquisição de tecnologias, equipamentos e infraestrutura, bem como a prestação de serviços de ATER associados, com condições diferenciadas para jovens, mulheres e povos e comunidades tradicionais.

Art. 12. Fica instituído o Sistema Nacional de Desenvolvimento Territorial e Inclusão Produtiva (SNDTIP), integrado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que a ele aderirem, e por entidades da sociedade civil, com a finalidade de articular, coordenar e integrar a execução da PNDTIP.

Art. 13. A modernização institucional de que trata esta Lei compreenderá:

I – a integração e a interoperabilidade das bases de dados e dos sistemas de informação das políticas de desenvolvimento territorial e de inclusão produtiva;

II – a criação de plataforma digital única de cadastro, acompanhamento e avaliação dos beneficiários e das ações, observada a legislação de proteção de dados pessoais;

III – a simplificação e a desburocratização dos procedimentos de acesso às políticas públicas;

IV – o fortalecimento das capacidades técnicas, administrativas e tecnológicas dos órgãos executores nas três esferas de governo;

V – a adoção de mecanismos de gestão baseada em evidências e em resultados.

Art. 14. A governança da PNDTIP contará com instância colegiada de caráter consultivo e deliberativo, de composição paritária entre poder público e sociedade civil, à qual competirá:

I – propor diretrizes e prioridades da Política;

II – acompanhar e avaliar a execução das ações;

III – promover a articulação intersetorial e federativa;

IV – zelar pela participação social e pela transparência.

Parágrafo único. A instância de que trata o caput poderá ser exercida por conselho já existente, mediante adequação de suas competências em ato do Poder Executivo.

Art. 15. A União apoiará a instituição ou o fortalecimento de instâncias colegiadas de governança territorial, assegurada a participação de organizações



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

da agricultura familiar, de povos e comunidades tradicionais e de entidades locais.

Art. 16. Constituem instrumentos de financiamento da PNDTIP, entre outros:

I – dotações orçamentárias consignadas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

II – os fundos constitucionais de financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste;

III – as linhas de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);

IV – recursos de fundos e programas voltados ao desenvolvimento regional, à inovação e à sustentabilidade ambiental;

V – recursos de cooperação técnica e financeira, nacional e internacional, e parcerias com o setor privado.

Art. 17. O Poder Executivo poderá estabelecer condições diferenciadas de financiamento para territórios prioritários e para projetos de base tecnológica e sustentável, observadas as normas do Sistema Financeiro Nacional.

Art. 18. A PNDTIP será objeto de monitoramento e de avaliação periódica, com base em indicadores de resultado e de impacto, cujos dados serão divulgados em plataforma pública de acesso livre.

Art. 19. O Poder Executivo publicará, anualmente, relatório de execução e de resultados da PNDTIP, contendo, no mínimo:

I – os territórios atendidos e os recursos aplicados;

II – os beneficiários alcançados, desagregados por sexo, raça, etnia, faixa etária e condição social;

III – os resultados obtidos em relação às metas estabelecidas;

IV – as recomendações de aperfeiçoamento da Política.

Art. 20. Ficam reconhecidos, para os fins desta Lei, os territórios já delimitados e homologados no âmbito das políticas de desenvolvimento territorial, assegurada a sua revisão periódica nos termos do art. 7º.

Art. 21. Os atos infralegais que disciplinam as políticas de desenvolvimento territorial e de inclusão produtiva serão adequados ao disposto nesta Lei.

Art. 22. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias, observados os limites estabelecidos na legislação orçamentária e financeira e as regras do regime fiscal vigente.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



JUSTIFICAÇÃO

A Constituição de 1988 estabelece, como objetivos fundamentais da República, a construção de uma sociedade justa e solidária e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, incisos I e III). O Brasil dispõe hoje de um conjunto relevante de políticas de desenvolvimento territorial e de apoio à agricultura familiar voltadas a esse fim. O problema central não está na ausência dessas políticas, mas na fragilidade do seu alicerce normativo, pois boa parte delas repousa em decretos e resoluções, vulneráveis à descontinuidade a cada troca de governo. A presente proposição enfrenta precisamente essa fragilidade, ao conferir status de lei e, portanto, permanência de política de Estado, ao desenvolvimento territorial e à inclusão produtiva.

Os dados oficiais mais recentes confirmam a gravidade do problema. As regiões Norte e Nordeste, que juntas correspondem a cerca de 63,7% do território nacional e abrigam aproximadamente 35,6% da população, respondem por apenas cerca de 20% do Produto Interno Bruto, enquanto o Estado de São Paulo, sozinho, produz mais de 30% da riqueza nacional. A distância entre os patamares de renda é expressiva. Em 2021, o PIB per capita da Região Sudeste chegava a superar em mais de duas vezes o da Região Nordeste, cujo rendimento domiciliar per capita médio ainda equivale a cerca de 65% da média nacional, sendo o menor entre as grandes regiões do país.

Essas disparidades se refletem na pobreza. Em 2023, segundo o IBGE, 27,4% da população brasileira vivia abaixo da linha de pobreza definida pelo Banco Mundial para países de renda média-alta, com concentração acentuada no interior das regiões Norte e Nordeste. Preocupa, ainda, que a participação das regiões mais pobres na economia nacional tenha permanecido estagnada por décadas, a participação do Norte no PIB, por exemplo, recuou de 8,85% em 2002 para 6,18% em 2023, evidência de que o crescimento econômico, por si só, não corrige as assimetrias territoriais e de que se fazem necessárias políticas deliberadas de desenvolvimento territorial.

A agricultura familiar é peça central de qualquer estratégia de redução dessas desigualdades. Segundo o Censo Agropecuário do IBGE, de 2017, último que foi publicado, os estabelecimentos familiares representam 76,8% dos estabelecimentos agropecuários do país, cerca de 3,9 milhões de unidades, e respondem por aproximadamente 67% das ocupações no campo, o equivalente a cerca de 10,1 milhões de pessoas, ocupando, porém, apenas 23% da área



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

agrícola. A agricultura familiar é a base da economia de aproximadamente 90% dos municípios com até 20 mil habitantes, o que a torna instrumento decisivo de dinamização das economias locais e de contenção do êxodo rural.

Sua contribuição para o abastecimento alimentar é relevante e concentrada em cadeias essenciais. O Censo de 2017 aponta participação familiar expressiva na produção de leite (64,2%), além da contribuição significativa na produção de mandioca, feijão, aves, suínos e caprinos, entre outros. Cabe registrar que a agricultura familiar responde por cerca de 23% do Valor Bruto da Produção agropecuária nacional. Ainda assim, sua importância social, ocupacional e alimentar é inquestionável, e sua natureza heterogênea, que reúne desde a agricultura de subsistência até empreendimentos familiares tecnificados, reforça a necessidade de políticas diferenciadas e sustentadas por evidências, tal como propõe este projeto.

O potencial da agricultura familiar é limitado por deficiências estruturais de acesso à tecnologia. O Censo Agropecuário 2017 revelou que mais de 70% das propriedades rurais brasileiras, aproximadamente 3,64 milhões de estabelecimentos, não dispunham de acesso à internet. Embora a conectividade venha avançando, estimativas recentes indicam que apenas uma pequena fração das propriedades conta com conexão de qualidade, com os pequenos e médios produtores em franca desvantagem em relação aos grandes, que têm condições de investir em internet via satélite e infraestrutura própria. A exclusão digital no campo compromete o acesso a inovação, a serviços de assistência técnica, a mercados e às tecnologias da agricultura de precisão e de baixo carbono, ampliando a distância entre os que podem e os que não podem se modernizar.

O arcabouço atual de enfrentamento desses problemas é extenso, porém disperso e instável. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), principal instrumento federal de redução das desigualdades regionais, foi reinstituída pelo Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024, um decreto, portanto, revogável a qualquer tempo por ato unilateral do Poder Executivo. A política de desenvolvimento territorial rural apoia-se em base ainda mais frágil, através da Resolução nº 16 do MDA/Condraf, de 10 de junho de 2024, que reconduziu a Política Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável e a homologação de territórios. Instrumentos dessa envergadura, que orientam a aplicação de recursos e a organização de milhares de municípios, não deveriam depender da vontade política de cada gestão.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

SF/268339.16118-09

A história recente ilustra o custo dessa fragilidade. Entre 2003 e 2016, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) chegou a constituir 243 territórios rurais, articulando ações de diversos ministérios sob a coordenação de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial. A partir de 2016, contudo, a política foi progressivamente esvaziada, só voltando a ser reconduzida em 2024. Quase uma década de descontinuidade, com perda de capacidade institucional, de quadros técnicos e de vínculos com as organizações locais, poderia ter sido evitada se a política tivesse assento em lei, e não apenas em ato infralegal. É essa lição que a presente proposição incorpora.

O próprio Legislativo já reconheceu a gravidade do problema e apontou a solução. Em 2025, o Congresso Nacional aprovou e o Presidente da República sancionou a Lei nº 15.223, de 1º de outubro de 2025 (originada do Projeto de Lei nº 4.384/2023, do Senador Beto Faro), que transformou em lei o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Plano Safra da Agricultura Familiar, até então regulamentados apenas por decreto. A norma consolidou esses instrumentos como políticas de Estado, assegurando permanência e segurança jurídica, e chegou a recriar em lei o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), justamente para impedir sua extinção por decreto.

Esta proposição segue exatamente a mesma lógica, agora aplicada ao desenvolvimento territorial e à inclusão produtiva. Assim como não fazia sentido que o principal instrumento de crédito da agricultura familiar dependesse da vontade de cada governo, tampouco se justifica que a política de desenvolvimento dos territórios e de redução das desigualdades regionais permaneça à mercê de decretos e resoluções. Elevar essa política ao status de lei é conferir-lhe previsibilidade orçamentária, continuidade administrativa e segurança jurídica, condições sem as quais nenhum processo de desenvolvimento territorial, por natureza de longo prazo, se sustenta.

Não se trata de criar mais uma política sobreposta às existentes, mas de dar-lhes fundamento legal comum e de suprir a lacuna que nenhuma delas preenche, a modernização institucional. O projeto articula, sob diretrizes unificadas e abordagem territorial, os instrumentos já em vigor, a Lei nº 11.326/2006 (agricultura familiar), a recém-editada Lei nº 15.223/2025 (Pronaf e Plano Safra), a Lei nº 12.188/2010 (ATER) e a PNDR, evitando a criação de estruturas onerosas e privilegiando o aproveitamento de conselhos, programas

**SENADO FEDERAL****Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)**

SF/26839.16118-09

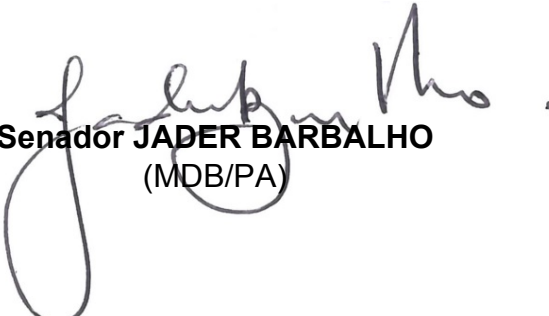
e territórios já constituídos. Registre-se que o Plano Safra da Agricultura Familiar 2025/2026 destinou R\$ 89 bilhões ao setor, dos quais R\$ 78,2 bilhões em crédito por meio do Pronaf, recursos cuja eficácia depende diretamente da qualidade da gestão e da integração institucional que este projeto busca aprimorar.

Seu eixo mais original é, precisamente, a modernização institucional, ou seja, integração e interoperabilidade de bases de dados, plataforma digital única de cadastro e acompanhamento, simplificação de procedimentos, gestão baseada em evidências e fortalecimento das capacidades dos entes federativos, sempre com observância da Lei Geral de Proteção de Dados. A esse eixo soma-se a orientação da agricultura familiar para bases tecnológicas e sustentáveis, inclusão digital, transição agroecológica, tecnologias de baixo carbono e adaptação às mudanças climáticas, enfrentando gargalos como a exclusão digital que ainda atinge a maior parte dos estabelecimentos familiares.

Do ponto de vista fiscal, a proposição respeita as regras orçamentárias e financeiras vigentes, ao dispor que as despesas correrão à conta de dotações próprias e ao empregar, predominantemente, autorizações e diretrizes que dependem de regulamentação e de disponibilidade orçamentária, sem gerar obrigação de despesa nova incompatível com o regime fiscal.

Por reunir relevância social, coerência institucional, base empírica sólida e responsabilidade fiscal, contamos com o apoio dos nobres Pares para a aprovação deste projeto.

Sala das Sessões, em 25 de setembro de 2026.



Senador JADER BARBALHO
(MDB/PA)