



ISSN 2238-118X

CADERNOS CEPEC

V. 4 N.11 Novembro de 2015

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (FDA): Análise do Esforço Fiscal por meio de Indicadores de Desempenho.

Rodrigo Portugal
Sérgio Felipe Melo da Silva
Kleber Antonio da Costa Mourão

Centro de Pesquisas Econômicas da Amazônia



CADERNOS CEPEC

Publicação do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Pará.

Periodicidade Mensal – Volume 4 – Nº 11 – Novembro de 2015

Reitor: Carlos Edilson de Oliveira Maneschy

Vice Reitor: Horácio Shneider

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós Graduação: Emmanuel Zagury Tourinho

Instituto de Ciências Sociais Aplicadas

Diretor: Carlos Alberto Batista Maciel

Vice Diretor: Manoel Raimundo Santana Farias

Coordenador do Mestrado em Economia: Sérgio Luis Rivero

Editores

José Raimundo Barreto Trindade - Principal

Sérgio Luis Rivero

Conselho Editorial Provisório

Armando Souza

Marcelo Diniz

Ricardo Bruno

Francisco Costa

José Trindade

Danilo Fernandes

Gilberto Marques

Sérgio Rivero

Gisalda Filgueiras

Márcia Jucá Diniz

Comentários e Submissão de artigos devem ser encaminhados ao

Centro de Pesquisas Econômicas da Amazônia, através do e-mail:

jrtrindade@uol.com.br

Página na Internet: <http://www.ppgeconomia.ufpa.br/>

Cadernos CEPEC
Missão e Política Editorial

Os Cadernos CEPEC constituem periódico mensal vinculado ao Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Sua missão precípua constitui no estabelecimento de um canal de debate e divulgação de pesquisas originais na grande área das Ciências Sociais Aplicadas, apoiada tanto nos Grupos de Pesquisa estabelecidos no PPGE, quanto em pesquisadores vinculados a organismos nacionais e internacionais. A missão dos Cadernos CEPEC se articula com a solidificação e desenvolvimento do Programa de Pós-graduação em Economia (PPGE), estabelecido no ICSA.

A linha editorial dos Cadernos CEPEC recebe textos de diferentes matizes teóricas das ciências econômicas e sociais, que busquem tratar, preferencialmente, das inter-relações entre as sociedades e economias amazônicas com a brasileira e mundial, seja se utilizando de instrumentais históricos, sociológicos, estatísticos ou econométricos. A linha editorial privilegia artigos que tratem de Desenvolvimento social, econômico e ambiental, preferencialmente focados no mosaico que constitui as diferentes “Amazônias”, aceitando, porém, contribuições que, sob enfoque inovador, problematize e seja propositivo acerca do desenvolvimento brasileiro e, ou mesmo, mundial e suas implicações.

Nosso enfoque central, portanto, refere-se ao tratamento multidisciplinar dos temas referentes ao Desenvolvimento das sociedades Amazônicas, considerando que não há uma restrição dessa temática geral, na medida em que diversos temas conexos se integram. Vale observar que a Amazônia Legal Brasileira ocupa aproximadamente 5,2 milhões de Km², o que corresponde a aproximadamente 60% do território brasileiro. Por outro lado, somente a Amazônia brasileira detém, segundo o último censo, uma população de aproximadamente 23 milhões de brasileiros e constitui frente importante da expansão da acumulação capitalista não somente no Brasil, como em outros seis países da América do Sul (Colômbia, Peru, Bolívia, Guiana, Suriname, Venezuela), o que a torna uma questão central para o debate da integração sul-americana.

Instruções para submissão de trabalhos

Os artigos em conformidade a linha editorial terão que ser submetidos aos editorialistas, em Word, com no máximo 25 laudas de extensão (incluindo notas de referência, bibliografia e anexos). Margens superior e inferior de 3,5 e direita e esquerda de 2,5. A citação de autores deverá seguir o padrão seguinte: (Autor, data, página), caso haja mais de um artigo do mesmo autor no mesmo ano deve-se usar letras minúsculas ao lado da data para fazer a diferenciação, exemplo: (Rivero, 2011, p. 65 ou Rivero, 2011a, p. 65). Os autores devem fornecer currículo resumido. O artigo deverá vir obrigatoriamente acompanhado de Resumo de até no máximo 25 linhas e o respectivo Abstract, palavras-chaves e Classificação JEL (Journal of Economic Literature).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. METODOLOGIA DOS SEIS (6) E's DE DESEMPENHO	7
3. RESULTADOS DOS INDICADORES.....	10
CONSIDERAÇÕES FINAIS	15
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	16

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (FDA): Análise de esforço fiscal por meio de indicadores de desempenho¹.

Rodrigo Portugal²
Sérgio Felipe Melo da Silva³
Kleber Antonio da Costa Mourão⁴

RESUMO

O objetivo deste artigo é avaliar o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), instrumento explícito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para a Amazônia Legal, no período de 2006 a 2014, utilizando a metodologia 6E's de desempenho empregada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para aferir e evidenciar os produtos e efeitos das políticas públicas brasileiras. Este estudo foca a dimensão de esforço, na análise de execução. Os resultados mostram que os valores alocados para o fundo são, apesar de regulares, diminutos em função do PIB da região. A taxa de execução do gasto alcançou uma média de 75% ao longo dos anos estudados, entretanto problemas decorrentes da “financeirização” do fundo apontam para a necessidade de melhorias nos mecanismos de concessão dos financiamentos.

Palavras-chave: FDA; Avaliação; Indicadores.

ABSTRACT

This article aims evaluate the Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), an explicit instrument of Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) for the Legal Amazon. The period of analysis was 2006-2014 and the methodology was 6E's of performance used by Brazilian Ministry of Planning, Budget and Management to evaluate the products and effects of Brazilian public policy; however this study focuses only on effort dimension and execution analysis. The results show that the amounts allocated to the fund are, despite regular, low relative to the region's GDP. The execution rate reached an average of 75% over the years studied, however problems arising from the "financialization" of Fund points to the need for improvements in grant funding mechanisms.

Key-words: FDA; Evaluation; Indicators.

JEL: E02; O18.

¹ A opinião dos autores não reflete a posição da SUDAM e os dados publicados se encontram disponíveis para acesso.

² Mestre em Economia PPGE/UFPA, Pesquisador Assistente III do IPEA e Economista da SUDAM. rodrigo.portugal88@gmail.com

³ Economista da SUDAM e Mestrando em Economia PPGE/UFPA. sergio.silva@Sudam.gov.br

⁴ Mestre em Economia, Professor da Universidade da Amazônia e Economista da SUDAM. kleber.mourao@Sudam.gov.br

1. INTRODUÇÃO

Os Fundos de Desenvolvimento Regional (FDR), assim como os Fundos Constitucionais e os Incentivos Fiscais, são instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que visam articular uma série de ações e atividades dispersas pelos entes governamentais, atuando em múltiplas escalas e não mais apenas na macrorregional do Norte e Nordeste.

O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) é um instrumento gerido pela Sudam, que engloba todos os estados da Amazônia Legal⁵. Atualmente, ele é regulado pelo Decreto nº 7.839/2012, porém foi concebido em 2001, pela Medida Provisória nº 2157-5/2001. Sua finalidade é assegurar recursos para investimentos em infraestrutura, serviços públicos e em empreendimentos produtivos de grande capacidade germinativa de novos negócios e atividades produtivas, cuja origem é majoritariamente de dotações do Orçamento Geral da União (OGU) (art. 1 e 2 do Decreto nº 7.839/2012). Em suma, objetiva atrair empreendimentos com grandes efeitos multiplicadores sobre a renda gerando crescimento econômico e diminuição das desigualdades regionais.

As diretrizes e prioridades do fundo são definidas anualmente pelo conselho deliberativo da Sudam, de acordo com as áreas prioritárias da PNDR⁶, e para o ano de 2014, as prioridades escolhidas foram os setores de (Portaria nº 382/2013, MI):

- I. Infraestrutura: Saneamento básico, produção e gás e gasoduto, transportes, portos, telecomunicações, petróleo e geração de energia;
- II. Setores tradicionais: Agricultura, agropecuária, lavoura-pecuária, agroindústria, pesca, madeira e indústria de transformação (têxtil, couro, plástico, máquinas e equipamentos, minerais, químicos, papel, movelaria, alimentos, embalagens, materiais de construção, reciclagem e indústria naval);
- III. Setores com ênfase em inovação tecnológica e tecnologia: Equipamentos médico-hospitalares, cosmetológicos, biotecnologia, mecatrônica, nanotecnologia, informática e eletroeletrônico;
- IV. Serviços: Turismo e logística.

Várias avaliações já foram realizadas em relação aos instrumentos da PNDR, focando principalmente os fundos constitucionais. No entanto, mostra-se necessário

⁵ Todos os estados da região norte, mais o Mato Grosso e o Maranhão, a oeste do meridiano 44°, segundo a Lei N.º 1.806 de 1953.

⁶ Para mais informações sobre a PNDR, instrumentos e sua tipologia ver Resende et al (2014) e Silva (2015).

avaliar os outros instrumentos e a política em geral. Em 2014, o valor do orçamento anual do FDA chegou a R\$ 1.397 bilhões, o que reforça a necessidade de avaliações sobre o impacto do dinheiro público sobre a redução das desigualdades regionais.

O artigo objetiva apresentar resultados na esfera da execução, no entanto faz parte de uma avaliação maior sobre a execução, eficiência, eficácia e efetividade do FDA sobre o emprego e investimento, respeitando a matriz de estrutura lógica que será exposta na seção posterior. O avanço do estudo é analisar o FDA, instrumento ainda pouco avaliado na literatura. Após esta breve introdução, será apresentada a metodologia aplicada para avaliação na seção 3 e os resultados de execução na seção 3. Em seguida, serão expostas as considerações finais sobre o trabalho.

2. METODOLOGIA DOS SEIS (6) E's DE DESEMPENHO

No âmbito da PNDR diversas avaliações já foram utilizadas para avaliar seus instrumentos na dimensão de resultado. Em períodos mais recentes, o Banco da Amazônia (BASA, 2013b), o BNB (2014) e Silva, Resende e Silveira Neto (2009) utilizaram o método do *Propensity Score Matching* para comparar a eficácia entre empreendimentos que recebiam ou não os fundos constitucionais em relação geração de empregos, salário médio e massa salarial.

Na análise de efetividade, BNB (2012) utilizou a *Matriz Insumo produto* para identificar setores chaves e saber os impactos da política sobre o emprego, valor adicionado e os tributos, enquanto BASA (2013a) utilizou esta metodologia associada ao *Equilíbrio Geral Computável* para medir impactos dado preços relativos, assim como Resende (2014) propôs análise em econometria espacial para medir os efeitos de transbordamento nas regiões afetadas.

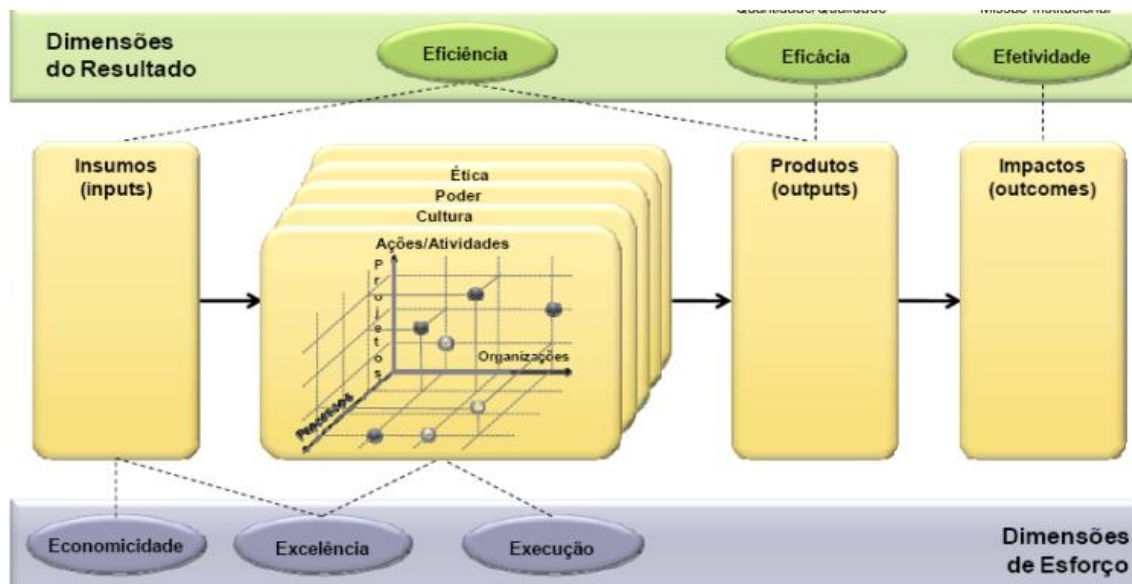
As análises citadas, apesar de distintas, possuem dois pontos semelhantes. O primeiro é que avaliam uma dimensão da política, a de resultados, focando separadamente em eficiência, eficácia e efetividade. O segundo é o fato de avaliarem apenas um instrumento da PNDR: os fundos constitucionais.

Uma avaliação mais abrangente, analisando cada nível de desempenho e seguindo uma matriz lógica de avaliação é realizada pelo BNB (2010) de acordo com

uma matriz de estrutura lógica do Fundo sob uma ótica *ex post*⁷, detalhando os objetivos gerais, as ações e subprogramas implementados e os produtos e resultados gerados. Antes disso, o TCU estruturou um marco lógico para estrutura do governo (Portaria nº 39/2001-TCU), que dividia em etapas os ciclos de avaliação, em economicidade, excelência, execução, eficiência, eficácia e efetividade.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) publicou em 2009 o *Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento* (MPOG, 2009), para balizar as avaliações existentes no Brasil, exposto na figura que segue:

Figura 1 – Cadeia de valor e os 6 E's de desempenho



Fonte: MPOG (2009).

Os elementos da avaliação mostrados na figura 1 pressupõem os seis Es: Economicidade, Excelência, Execução, Eficiência, Eficácia e Efetividade. A lógica do método é a divisão em dimensões e a formação de uma cadeia de valor. Os três primeiros Es medem o esforço necessário para implantação da política, enquanto os últimos avaliam os resultados. A soma dos esforços mais os resultados geram o desempenho, cujo objetivo é gerir o desempenho e melhorar a tomada de decisão.

A partir dos elementos da cadeia de valor, O FDA será analisado utilizando indicadores de avaliação seguindo uma sequencia lógica e metodológica, conforme

⁷ Uma avaliação *ex ante* é realizada antes da implantação do plano, para projetar possíveis retornos, resultados e impactos, enquanto a *ex post* é efetuada durante e após a intervenção para aferição dos impactos e resultados obtidos (BNB, 2010).

expostas no quadro abaixo com a dimensão, o tipo de análise e os indicadores a serem utilizados na avaliação.

Quadro 1 - Avaliação do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)

DIMENSÃO	ANÁLISE	INDICADORES PARA AVALIAÇÃO
ESFORÇO	EXECUÇÃO	TAXA DE ESFORÇO FISCAL DO FDA - TEFF
		(Valor do Orçamento Anual do FDA/PIB Regional) *100
		TAXA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA do FUNDO (TEOF)
		(Valor Empenhado no Ano/Valor do Orçamento Anual do Fundo)*100

Fonte: Elaboração própria.

A dimensão de esforço mensura os custos de implantação da política, mais ligados aos insumos e as ações e atividades, enquanto as análises são de execução, referente à realização dos processos, projetos e ações conforme os regulamentos estabelecidos; economicidade, que se refere a obtenção de recursos com o menor ônus possível, utilizados para melhor gestão dos recursos financeiros e físicos; e excelência, que é a conformidade das ações com os padrões estabelecidos no mercado, para uma melhor execução e economicidade da ação governamental.

O artigo se propõe a investigar a dimensão do esforço sob a ótica da execução, pois os impactos do FDA estão na dimensão do resultado, no qual eficiência, eficácia e efetividade mensuram o impacto intermediário do FDA, o que não é o objetivo deste trabalho.

Na análise de execução, o objetivo é responder: Qual o tamanho do esforço fiscal em relação ao Produto Interno Bruto (PIB)? Os recursos vêm sendo aplicados (executados)? Para isso, são utilizados indicadores sobre a execução financeira, que são: a) a Taxa de Esforço Fiscal do FDA - TEFF, uma razão entre o valor do orçamento anual do FDA e o PIB regional e; b) Taxa de Execução Orçamentária - TEOF, que é o valor empenhado no ano dividido pelo valor do orçamento anual do fundo. Os dados foram extraídos das contas regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dos valores disponibilizados pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e Sudam no seu endereço eletrônico.

3. RESULTADOS DOS INDICADORES

Os resultados da avaliação do FDA mensuram a dimensão do esforço, através da análise de execução para o período de 2006 a 2014. O primeiro indicador é a Taxa de Esforço Fiscal do FDA e para uma melhor análise do indicador, primeiramente são analisados os dados que o compõem (valor do orçamento anual e PIB regional), conforme exposto no quadro abaixo:

Quadro 2 – Valor do Orçamento Anual do FDA e PIB regional (2006-2014)

ANO	Dotação Orçamentária anual do FDA (em milhões de R\$) (A)	Taxa de crescimento	PIB Regional (em milhões de R\$) (B)*	Taxa de crescimento	PIB São Paulo (em milhões de R\$)	Taxa de Esforço Fiscal do FDA - TEFF (A/B)
2006	684	-	183.871	-	802.655	0,37
2007	771	12,6	207.871	13,1	902.784	0,37
2008	852	10,6	246.576	18,6	1.003.015	0,35
2009	986	15,7	260.357	5,6	1.084.353	0,38
2010	1.033	4,7	306.367	17,7	1.247.596	0,34
2011	1.189	15,2	347.143	13,3	1.349.465	0,34
2012	1.398	17,5	371.033	6,9	1.408.904	0,38
2013	1.398	-	-	-	-	-
2014	1.398	-	-	-	-	-
MÉDIA		12,7		12,5		0,36

Fonte: IBGE (2012) e SUDAM (2015). Elaboração própria.

Em 2012, o PIB regional representou R\$371,14 bilhões, enquanto o valor do orçamento do FDA foi de R\$1,398 bilhão, representando uma taxa de esforço fiscal de 0,38%. Nota-se, a partir do quadro 2, que a taxa média de crescimento anual do orçamento do FDA (12,7%) é levemente superior à taxa média de crescimento anual do PIB regional a preços correntes (12,5%). Não foram utilizados dados do PIB do biênio 2013-2014 por ainda não terem sido divulgados pelo IBGE, assim como ocorreu uma rigidez no orçamento do FDA, pois os valores orçados são os mesmos de 2012.

Esta diferença de taxas de crescimento do PIB em relação ao restante do Brasil é necessária, por ser uma região que historicamente apresenta reduzido PIB e baixos indicadores socioeconômicos e de produtividade. Como exemplo, o Estado de São Paulo em 2012 apresentou um PIB de R\$ 1,40⁸ trilhão, quase quatro vezes maior do que o somatório dos PIB's das UF's da Amazônia Legal (R\$371,14 bilhões).

⁸ IBGE (2012).

A rigor, a taxa de esforço fiscal indica o quanto é retirado da riqueza produzida da região para financiamentos de alguma política, no caso o FDA, apesar da fonte ser o Orçamento Geral da União (OGU). O gráfico 1 mostra que ao longo do tempo, o valor do orçamento anual do FDA situa-se entre 0,34% e 0,38% do PIB regional, o que aponta para uma taxa de esforço fiscal do FDA médio de 0,36%, significando que, em média, a cada R\$ 1,00 de riqueza produzida na região, menos de R\$ 1 centavo (R\$ 0,0036) é destinado ao Fundo.

Gráfico 1 – Taxa de Esforço Fiscal do FDA (2006/2012)



Fonte: IBGE (2012) e SUDAM (2015). Elaboração própria.

Constata-se ainda que a taxa de esforço fiscal do FDA apresenta significativa regularidade ao longo do período, na qual os valores orçados para o fundo acompanham o crescimento do PIB da Amazônia Legal a preços correntes.

Para efeitos de comparação, o mesmo indicador para o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) mostra resultados iguais ou inferiores aos mostrados pelo FDA oscilando de 0,31% em 2010 e 0,34% em 2012 com média de 0,34% no período 2006-2012. O parâmetro mostra-se válido, pois tanto a Amazônia quanto o Nordeste são historicamente objetos da política de desenvolvimento regional brasileira.

Neste contexto, nos dois casos tanto no Nordeste quanto na Amazônia, o esforço fiscal mostra-se regular, mas representa uma parcela diminuta do PIB, principalmente quando se atenta para a finalidade dos fundos (investimentos em projetos estruturantes) e às macrorregiões a que se destinam (pouco atrativas ao capital produtivo, notadamente, em função de suas carências em infraestrutura e logística).

Em suma, com enfoque no contexto amazônico, o FDA tem um esforço diminuto em relação ao PIB e deve ser encorajado, não apenas no sentido de promover infraestrutura e obras germinativas, mas também dar alternativas de financiamento para setores estratégicos, como biotecnologia, fármacos e serviços urbanos. O aprimoramento do FDA em consonância com outros instrumentos da PNDR, explícitos ou implícitos, é necessário para diminuir desigualdades econômicas, sociais, ambientais e políticas no território amazônico.

O outro indicador de execução é a Taxa de Execução Orçamentária do Fundo (TEOF). Ele é formado pelo valor empenhado dividido pelo valor do orçamento anual do FDA, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 3 - Taxa de Execução Orçamentária FDA (TEOF) de 2006 – 2014.

ANO	Valor Empenhado FDA (em milhões de R\$) (A) ⁹	Valor do Orçamento Anual do FDA (em milhões de R\$) (B)	Taxa de Execução Orçamentária FDA - TEOF (A/B)
2006	608,86	684,42	89%
2007	81,65	770,74	11%
2008	0	852,32	0%
2009	405,03	986,48	41%
2010	1.013,66	1.032,60	98%
2011	1.189,50	1.189,50	100%
2012	1.178,36	1.397,51	84%
2013	1.397,51	1.397,51	100%
2014	1.397,51	1.397,51	100%
TOTAL/MEDIA	7.272,08	9.708,59	75%

Fonte: MI (2015) e SUDAM (2015). Elaboração própria.

Nota-se para o período avaliado que o valor empenhado anualmente pelo FDA é inconstante no geral e regular após 2010 chegando ao teto orçamentário em alguns anos. Ao longo de todo o período 2006-2014, o valor do orçamento do FDA chegou à cifra de R\$ 9,7 bilhões, enquanto o valor empenhado foi de R\$ 7,2 bilhões conferindo uma taxa de execução orçamentária média de 75%, o que caracteriza a regular executividade do instrumento. Nos exercício de 2011, 2013 e 2014 a taxa de execução orçamentária alcançou sua plenitude, quando o valor empenhado correspondeu a 100% do valor orçado.

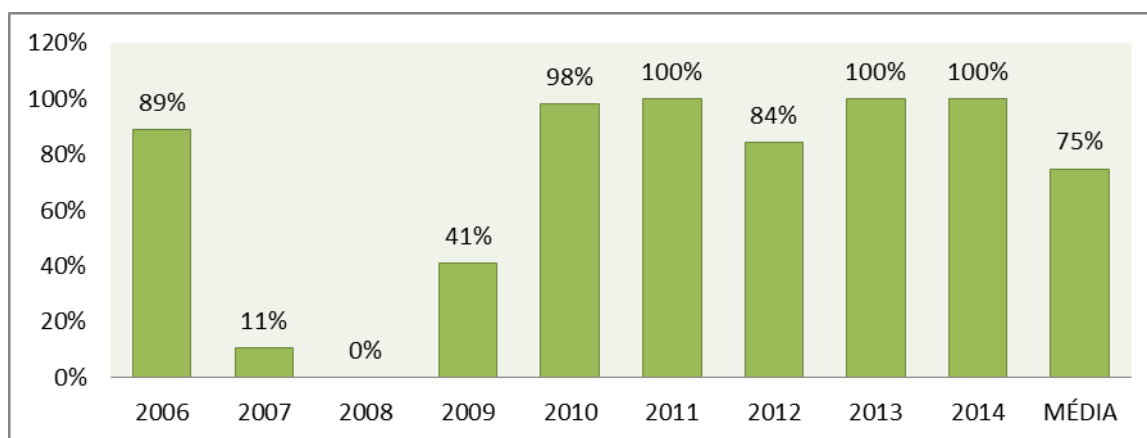
Para efeito comparativo, a TEOF do FDNE possui media inferior a do FDA na série analisada, 59%. Assim como no FDA a série do FDNE se mostrou inconstante no geral, atingindo picos de 100% ou acima de 90% de 2009-14, com exceção de 2011.

⁹ Dados extraídos do valor empenhado por UF de MI (2015).

Entretanto em outros anos os valores foram bem inferiores atingindo 0% (2006), 4% (2007), 34% (2008) e 32% (2011) e consideravelmente baixos¹⁰.

No FDA, ainda que em 2008 não ocorra registro de valores empenhados, nota-se nos três exercícios seguintes uma tendência de crescimento da taxa de execução orçamentária. A irregularidade é justificada pela crise econômica no período e por problemas na demanda como garantias, documentação, recursos próprios e falta de adequação do pleito às áreas prioritárias. O gráfico abaixo mostra os valores da TEOF.

Gráfico 2 – Taxa de Execução Orçamentária do Fundo (TEOF) (2006/2014)



Fonte: MI (2015) e SUDAM (2015). Elaboração própria.

Há uma aparente estabilidade a partir de 2010 no indicador, com valores próximos ao máximo que podem trazer suposições como “Tudo que é orçado é gasto”.

Nesta parte cabe uma pequena ressalva quanto ao funcionamento do Fundo. Para a obtenção de recursos, as empresas apresentam à Sudam carta consulta (até abril de 2012) ou consulta prévia (após abril de 2012), que confere o enquadramento ao regulamento deferindo ou não o pleito. Em caso de aprovação, o valor é empenhado. Em seguida, o proponente apresenta projeto à Sudam (Decreto n° 4.254/2002) ou ao agente operador Banco da Amazônia, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal (Decreto n° 7.839/2012), que analisa a viabilidade econômico-financeira dos projetos e decide se assume o risco da operação. Após análise e aprovação pelo agente operador o projeto é encaminhado para decisão final da Sudam, que aprova e encaminha para a fase de contratação e em seguida de liberação.

¹⁰ Fonte: Relatórios de Gestão do FDNE e MI (2015).

Em outras palavras, cartas-consulta/consultas prévias aprovadas têm valores empenhados, mas podem não virar projetos aprovados com valores liberados, pois os agentes operadores podem decidir pela não assunção do risco.

A mudança normativa em 2012 foi fundamental para este panorama. Neste ano, o operador financeiro passou a ser responsável por 100% do risco dos projetos aprovados. A medida Provisória nº. 564, de 03/04/2012, transformada na Lei nº. 12.712 em 30/08/2012 implementou modificações nos Fundos de Desenvolvimento geridos pelas Superintendências Regionais com o objetivo de criar um patrimônio próprio para os fundos e aumentar sua autonomia financeira em relação ao Tesouro Nacional. A modalidade de participação do FDA nos projetos que era por subscrição e integralização de debêntures passou a ser por instrumento de crédito e o risco que era de 97,5% do Fundo, passou a ser assumido 100% pelo agente operador. Isso ocasionou alguns efeitos na dinâmica do instrumento.

Um dos efeitos foi a diminuição dos projetos aprovados. No ano de 2012 não houve projetos aprovados e no biênio seguinte (2013-2014), das 19 cartas consultas e consultas prévias aprovadas e empenhadas somente duas tiveram seus projetos aprovados pelos agentes operadores. O fato é que o risco de 100% das operações tende a tornar o FDA menos atrativo para os bancos se comparado aos Fundos Constitucionais. Um instrumento acaba sendo concorrente do outro.

Outro fator preponderante para não aprovação de projetos naquele ano foi um longo período de ausência de normatização, uma vez que a Medida Provisória que instituiu as mudanças foi publicada em 03 de abril de 2012, mas somente em 09 de novembro de 2012 foi editado o Decreto nº. 7.839 que aprovou o novo regulamento.

Outro efeito foi sobre o orçamento do Fundo. A MP nº. 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, previa que de 2003 até o exercício de 2013 a alocação de recursos do Tesouro Nacional para o Fundo seria equivalente ao valor da dotação de 2002 atualizado pela variação acumulada da receita corrente líquida da União, ou seja, havia uma previsão de cálculo para o orçamento do FDA durante esse período. A partir de 2013, sem previsão de cálculo, o Tesouro Nacional optou por repetir o orçamento de 2012 nos exercícios de 2013 e 2014, não havendo, portanto, variação do orçamento nesse biênio e causando um congelamento na dotação orçamentária.

O fato é que no triênio 2012-2014, somente 2 projetos foram aprovados na carteira do FDA, representando um valor aprovado de R\$700,5 milhões, valor inferior

ao orçamento do fundo para um único exercício sendo que para o triênio 2012-2014, o fundo teve orçado um montante de R\$ 4 bilhões e um valor liberado de R\$2,3 bilhões¹¹.

Vale destacar que em 2006, quando a TEOF chegou a 86% foram aprovados 6 projetos, enquanto em 2014, quando ela também atinge seu ápice, o número de projetos aprovados foi de apenas 1. A TEOF apresenta regular na série estudada, mas não leva em conta a diferença entre carta consulta/consulta prévia e projeto. Antes de 2012, havia problemas na demanda, como garantias, documentação e recursos próprios inadequados. Após 2012, o problema se transferiu para a oferta, pela “financeirização” e mudança da administração do risco do Fundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados mostram que a taxa de esforço fiscal do FDA é regular e ainda pouco expressiva, se comparada com o PIB da Amazônia legal, com o PIB do país e também com o PIB só de São Paulo, unidade mais rica da federação, sendo que a taxa de crescimento do FDA acompanha o crescimento do PIB da Amazônia Legal. O outro indicador (TEOF) aponta que a executividade do fundo é irregular ao longo da série temporal com oscilações até 2011 e uma plenitude a partir de então, no qual praticamente todo valor orçado é empenhado. Entretanto, mudanças na legislação em 2012 para possibilitar autonomia financeira ao Fundo causaram efeitos numa outra etapa: a dos projetos aprovados. A “financeirização” do FDA provocou uma redução nos projetos aprovados e uma concorrência com outras fontes de financiamento das políticas regionais.

Diante do exposto, se conclui que o FDA se apresenta como uma política pública que precisa obter melhorias nos insumos de seu processo. A nível orçamentário, o valor destinado ao FDA mostra-se pouco relevante e quanto à aplicação da política, a inconstância na aplicação dos recursos indica que os mecanismos de concessão do financiamento precisam ser melhorados. A comparação com o FDNE revelou que o FDA possui melhores resultados nos indicadores analisados, entretanto aponta com mais solidez que a política de desenvolvimento regional brasileira precisa de correções e refinamentos.

¹¹ O valor liberado contempla projetos aprovados em anos anteriores. O valor total de liberações no período de 2006-2014 foi de R\$3,42 bilhões (MI, 2015).

O FDA é um instrumento de promoção do desenvolvimento da Amazônia que pode ainda ser potencializado a partir da identificação dos motivos que afetam a taxa de execução orçamentária, a despeito da forte demanda existente pelos recursos, o que uma vez solucionado pode ensejar solicitação de incremento do orçamento e ampliar seus resultados não apenas no sentido de promover infraestrutura e obras germinativas, mas também dar alternativas de financiamento para setores estratégicos. O aprimoramento do FDA em consonância com outros instrumentos da PNDR, explícitos ou implícitos, é necessário para diminuir desigualdades econômicas, sociais, ambientais e políticas no território amazônico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO DA AMAZÔNIA S.A - BASA. **Avaliação do FNO sobre empregos e salários: 2000-2010**. Belém: Banco da Amazônia, 2013a. p. 1-99. (Série de Estudos e Impactos do FNO 5).

_____. **O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e a estrutura da economia regional: uma análise de equilíbrio geral**. Belém: Banco da Amazônia, 2013b. p. 1-141. (Série de Estudos e Impactos do FNO 4).

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. Avaliação de Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): Emprego, Massa Salarial e Salário Médio. In: **Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB, 2009a, n. 6**. Banco do Nordeste do Brasil, Fortaleza, p. 1-132.

_____. Metodologia para Avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). In: **Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB n. 9**. Banco do Nordeste do Brasil, Fortaleza, p. 1-78, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 7.839, de 09 de novembro de 2012**. Aprova o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7839.htm Acesso em: 26. nov. 2015.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Nacionais: Contas Regionais 2010**. Rio de Janeiro, 2012. 55. p.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL - MI. **Portaria nº 382, de 22 de agosto de 2013**. Estabelece diretrizes e orientações gerais para definição de prioridades e aprovação de projetos de investimentos com recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA. Disponível em: <http://www.mi.gov.br>. Acesso em: 06. dez. 2015.

_____. **Acompanhamento dos Fundos Regionais em maio de 2015**. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/publicacoes-sfri#mensal>. Acesso em: 14. Dez. 2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - MPOG. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-05-24.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf. Acesso em: 14 mai. 2015.

RESENDE, G. M. **Avaliação dos impactos regionais do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte entre 2004 e 2010**. Brasília: IPEA, 2014 (Texto para discussão nº 1973).

RESENDE, G. MAGALHÃES, J.C., MONTEIRO NETO, A., SOUSA, A.G. Monitoramento e Avaliação dos Instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma proposta de avaliação continuada. In: **Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

SILVA, A. S. **A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI**. Brasília: IPEA, nov. 2015 (Texto para Discussão, n. 2150).

SILVA A. M.; RESENDE G. M.; SILVEIRA NETO R. Eficácia do gasto público: uma avaliação do FNE, FNO e FCO. **Estudos econômicos**, 39 (1): 89-125, 2009.

SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – SUDAM. **Relatórios de Gestão do FDA**. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br>. Acesso em: 06. dez. 2015.

SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE – SUDENE. **Relatórios de Gestão do FDNE**. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/incentivos-fiscais-e-fundos/fundo-de-desenvolvimento-do-nordeste-fdne/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 04. Dez. 2015.