



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA
Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas
Coordenação-Geral de Avaliação de Fundos e Incentivos Fiscais

NOTA Nº 5/2023-CGAVI/DPLAN

INTERESSADO(A): CONSELHO DELIBERATIVO DA SUDAM

OBJETO: NOTA COMPLEMENTAR AO PARECER Nº 2/2023-CGAVI/DPLAN

I - INTRODUÇÃO

1. O objetivo desta Nota é complementar o PARECER Nº 2/2023-CGAVI/DPLAN (SEI nº 0551382), a partir da orientação constante no Parecer Jurídico SEI nº 0552885, que considerou adequado transcrever parte da Publicação "Lista de Alto Risco da Administração Federal" (SEI nº 0552877) do Tribunal de Contas da União (TCU) que inere ao Desenvolvimento Regional (págs. 44/48), a fim de orientar que o parecer técnico sobre o Relatório Circunstanciado sobre o FNO referente ao exercício de 2022 agregue Recomendações a serem expedidas ao Banco administrador do FNO, que venham ao encontro de mitigar os riscos ali identificados, naquilo que for compatível com os programas de financiamento fomentados por recursos do FNO. Mostra-se nesta Nota o alinhamento existente entre o PARECER Nº 2/2023-CGAVI/DPLAN e o que manifestou o TCU no documento supracitado.

II - EXPOSIÇÃO DOS ELEMENTOS

2. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi criada com o objetivo de diminuir as disparidades socioeconômicas entre diferentes regiões do Brasil. Uma análise recente do Tribunal de Contas da União (TCU) revela lacunas algumas lacunas na implementação e eficácia dessa política. O TCU identificou alguns problemas, tais como:

2.1. Alocação de Recursos: a maior parte dos recursos não é direcionada para as áreas mais necessitadas.

2.2. Desenvolvimento Desigual: Apesar de avanços no Nordeste entre 2000 e 2010, a região permanece economicamente atrás da média nacional.

2.3. Falhas de Planejamento e Execução: Inexistência de aprovação dos Planos Regionais de Desenvolvimento pelo Congresso Nacional e falta de pactos de metas com estados e municípios. A integração insuficiente entre diferentes políticas também foi destacada.

2.4. Ineficiência no Monitoramento e Avaliação: A ausência de uma avaliação sistemática dos resultados e a inadequada regionalização de indicadores e metas do PPA foram problemas cruciais identificados.

3. Abaixo encontra-se transcrito o trecho da Publicação, que trata da PNDR:

"DESENVOLVIMENTO REGIONAL O QUE O TCU ENCONTROU

O Tribunal de Contas da União (TCU) identificou que o desenho da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) não propicia redução das desigualdades entre regiões mais pobres e mais ricas do país, apesar do grande volume de recursos destinados ao desenvolvimento regional. Conforme apurado pelo TCU:

- a distribuição territorial dos recursos não segue as áreas consideradas prioritárias pela PNDR, o que coloca em risco a destinação do crédito ofertado pelos fundos constitucionais de financiamento aos entes mais necessitados;
- 80% do montante destinado direta e indiretamente a estados e municípios são direcionados a municípios com alto nível de desenvolvimento socioeconômico; e
- apenas cinco de treze fontes de financiamento analisadas contribuíam para o desenvolvimento de municípios.

Embora indicadores relacionados ao desenvolvimento da Região Nordeste tenham avançado, entre 2000 e 2010, não foram suficientes para alterar o posicionamento inferior da região e de seus estados, em relação à média nacional. Em 2014, o produto interno bruto (PIB) per capita da Região Nordeste foi de, aproximadamente, 50% do PIB per capita nacional. A situação é semelhante na Região Norte, cujo PIB per capita, no mesmo ano, foi de 62% da renda nacional.

Para o Tribunal, essa situação é consequência de problemas na formulação, na execução e no monitoramento e na avaliação das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional, que dificultam a chegada dos recursos nas regiões menos desenvolvidas e aplicação em áreas capazes de alavancar o desenvolvimento econômico e social. Merecem destaque as falhas relacionadas a seguir.

- Os Planos Regionais de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), do Centro-Oeste (PRDCO) e da Amazônia (PRDA) não foram aprovados pelo Congresso Nacional (CN). A consequência mais grave é que não houve tramitação conjunta desses instrumentos de planejamento da PNDR com o Plano Plurianual (PPA), conforme exigido no art. 165, § 4º, da Constituição federal e nas Leis Complementares 124/2007,

125/2007 e 129/2009. Embora tenha ocorrido amplo debate participativo entre as Superintendências de Desenvolvimento e partes interessadas, para definição dos programas, dos projetos, das ações e das metas que compõem os projetos de lei, o art. 48, inciso IV, da Constituição federal impõe que os planos regionais sejam aprovados pelo CN.

- Os pactos de metas não foram formalizados com estados e municípios, como determina a PNDR.
- Não há integração suficiente entre a política de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus e as demais políticas de desenvolvimento regional.
- As instâncias responsáveis pela articulação federativa e interministerial são inoperantes, o que compromete a efetivação de política essencialmente descentralizada, cujo sucesso está diretamente relacionado ao conhecimento e atendimento das necessidades locais.
- Não há avaliação sistemática e satisfatória dos resultados da PNDR, dos programas, das

ações e dos incentivos fiscais destinados ao desenvolvimento regional.

- Os indicadores e as metas do PPA não estão devidamente regionalizados, contrariando a Constituição federal.

As distorções na política aumentam as chances de sobreposição e concorrência entre ações governamentais, reduzindo a eficiência e os resultados dos recursos públicos aplicados. Mais grave ainda, são difíceis de corrigir, em razão dos problemas com o monitoramento e a avaliação das políticas e de seus instrumentos.

O TCU vem destacando que os problemas na efetividade desta política vêm se repetindo ao longo dos anos, enquanto os aprimoramentos não produzem os efeitos esperados. As principais razões para essa situação seriam: i) complexidade do tema, que demanda ações de médio e longo prazos, para que mudanças estruturais efetivamente aconteçam; ii) descontinuidade na resolução dos problemas e manutenção das ações, sujeitas a oscilações nas prioridades políticas; e iii) insuficiência de articulação governamental consistente, dentro do próprio governo federal (entre os ministérios) e entre os entes federativos, considerada essencial para o sucesso da política.

POR QUE É CONSIDERADO ALTO RISCO PARA A ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

A redução das desigualdades regionais é um dos objetivos fundamentais do Brasil previstos na Constituição federal. Para efetivá-la, a própria Constituição estabeleceu uma série de mecanismos, visando a direcionar anualmente quantidade significativa de recursos públicos para regiões menos desenvolvidas.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO) fazem parte desse ferramental. Para 2022, foram disponibilizados a esses fundos recursos da ordem de R\$ 45,4 bilhões, para serem aplicados em programas de financiamento aos setores produtivos privados das respectivas regiões.

Os incentivos fiscais são outra importante fonte de recursos para esse fim. Segundo projeção constante do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2022, os benefícios tributários destinados às Regiões Norte e Nordeste estão estimados em, cerca de, R\$ 16,7 bilhões, sem considerar os relacionados à Zona Franca de Manaus. Estes, que também visam a promover o desenvolvimento regional, são estimados em, cerca de, R\$ 45,6 bilhões para 2022.

A baixa efetividade das políticas públicas para o desenvolvimento regional coloca em risco não apenas um volume muito elevado de recursos, mas a melhoria de vida de milhões de brasileiros e o próprio desenvolvimento do país.

O QUE PRECISA SER FEITO

A criação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e publicação da nova PNDR, em 2019, precisam ser complementadas com medidas que promovam a adequada integração dos mecanismos de desenvolvimento regional, a exemplo das seguintes:

- ajustar estratégias de desenvolvimento e redistribuição de recursos federativos, com foco na intensidade e no tempo necessários para alcance dos resultados desejados;

- elaborar planejamento integrado das múltiplas fontes de financiamento, considerando os gastos do governo federal de maneira regional; e
- acompanhar, monitorar e avaliar, de forma sistemática e consistente, a aplicação dos recursos e seus impactos.

DECISÕES RECENTES

Acórdãos 1.655/2017, 4.056/2020, 141/2021, 1.448/2021 e 2.872/2021, todos do Plenário do TCU."

III - CONCLUSÃO

4. As falhas apontadas pelo TCU resultam em ineficiências e sobreposições de ações governamentais, comprometendo o desenvolvimento regional. A situação é considerada de alto risco para a administração federal, dada a importância constitucional da redução das desigualdades regionais. Para reverter esse quadro, o TCU sugere a integração dos mecanismos de desenvolvimento regional e uma avaliação mais efetiva dos impactos das políticas públicas. Decisões recentes do TCU, como os Acórdãos 1.655/2017, 4.056/2020, 141/2021, 1.448/2021 e 2.872/2021, destacam a urgência dessas medidas.

5. Nesse sentido, ressalta-se o entendimento de que o Parecer SEI nº 0551382, que analisa o Relatório Circunstanciado do FNO em 2022 encontra-se alinhado com as recomendações do TCU, principalmente as seguintes:

- **ajustar estratégias de desenvolvimento e redistribuição de recursos federativos, com foco na intensidade e no tempo necessários para alcance dos resultados desejados**, onde pode-se mencionar as recomendações que tratam sobre a aplicação em estados com menor dinamismo e nível de aplicação e a que trata sobre a aplicação na faixa de fronteira, como exemplo;
- **elaborar planejamento integrado das múltiplas fontes de financiamento, considerando os gastos do governo federal de maneira regional**, considerando que a programação do FNO é definida no Condel/Sudam e em alinhamento com o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA);
- **acompanhar, monitorar e avaliar, de forma sistemática e consistente, a aplicação dos recursos e seus impactos**, onde a própria emissão de recomendações evidencia o esforço de acompanhar e monitorar as aplicações, somado aos esforços para realização de avaliações de impacto e acompanhamento quadrimestral junto ao MIDR.



Documento assinado eletronicamente por **Naara Jayze de Souza Soares, Coordenador**, em 21/11/2023, às 15:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Felipe Melo da Silva, Coordenador-Geral**, em 21/11/2023, às 15:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.sudam.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0554569** e o código CRC **7BF35F43**.

Referência: Processo nº 59004.000732/2023-15

SEI nº 0554569