

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

FDA



SUDAM

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO
2006 A 2014

MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO NACIONAL



República Federativa do Brasil

Michel Temer – Presidente Interino

Ministério da Integração Nacional

Helder Zahluth Barbalho - Ministro

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

Paulo Roberto Correia da Silva - Superintendente

Diretoria de Gestão de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos

Inocêncio Renato Gasparim - Diretor

Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas

Keila Adriana Rodrigues de Jesus - Diretora

Coordenação-Geral de Avaliação de Fundos e Incentivos Fiscais

Celso Ângelo de Castro Lima - Coordenador Geral

Kleber Antonio da Costa Mourão - Economista, M.Sc

Naara Jayze de Souza Soares – Engenheira Civil

Rafael Almeida Ramos – Economista

Rodrigo Portugal da Costa - Economista, M. Sc.

Sérgio Felipe Melo da Silva - Economista



RESUMO EXECUTIVO

O presente relatório faz parte do 1º ciclo avaliativo dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para a Amazônia. O objetivo deste texto é avaliar o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) no período 2006-2014 utilizando a metodologia dos 6 Es de desempenho, com indicadores de execução, eficiência, eficácia e efetividade, esta última projetada. Os resultados mostram que na execução, os valores alocados para o fundo são regulares em função do PIB da região e a taxa de execução do gasto consegue alcançar a plenitude no fim da série, no entanto mudanças na legislação em 2012 causaram efeitos adversos sobre o fundo. Na eficiência, identificou-se uma oscilação na Taxa de Efetivação da Demanda (TED) mostrando que a demanda pelo fundo é regular, mas o número de aprovações de projetos diminuiu. No Tempo Médio de Liberação de Recursos (TMLR) é apontado que o tempo médio vem diminuindo ao longo da série. Ambos os indicadores são afetados pelas mudanças normativas de 2012. Na eficácia, 17 projetos estão em vigor, com destaque para os estados de Mato Grosso e Rondônia, para as termelétricas, pequenas centrais elétricas e linhas de transmissão e para as tipologias de alta renda e estagnadas. A taxa de crescimento da carteira (TCCP) é irregular, variando de 30% em 2010, mas chegando a 0% em 2007 e 2012, quando não houve projetos aprovados. Na efetividade, os projetos aprovados estimam 8.622 empregos diretos e indiretos. No entanto, um empreendimento para produção de óleo vegetal no Pará projeta 6.309 empregos, o que corresponde a 72% do total. Se excluído este projeto, a projeção de empregos gerados/mantidos corresponde a 2.313 empregos. Os destaques ficam em Rondônia, na atividade do frigorífico e na tipologia estagnada. Com relação aos investimentos totais, eles são estimados em R\$20 bilhões com participação de R\$3,9 bilhões do FDA. Sem embargo, a UHE de Santo Antônio em Rondônia representa R\$ 13 bilhões, ou seja, 74% do valor. Os outros projetos contabilizam R\$ 7,4 bilhões em investimentos totais e 44% de participação do FDA. Excluído a UHE Santo Antônio, o destaque é o estado do Pará, as linhas de transmissão e os municípios que abrangem mais de uma tipologia da PNDR.



SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIACOES E SIGLAS	5
LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS	7
INTRODUÇÃO.....	9
1. METODOLOGIA	11
2. RESULTADOS	18
2.1 ESFERA DA EXECUÇÃO	18
2.2 EFICIENCIA DE APLICAÇÃO DO FDA	24
2.3 ANÁLISE DE EFICÁCIA.....	29
2.4 EFETIVIDADE DO FUNDO.....	34
3. CONSIDERAOES FINAIS	44
4. REFERÊNCIAS	47
5. NOTA SOBRE OS AUTORES	48
ANEXOS	49

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

AM – Estado do Amazonas

BNB – Banco do Nordeste

CGAV – Coordenação Geral de Avaliação de Fundos e Incentivos Fiscais

CGFIN – Coordenação-Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento

DVA – Demonstração do Valor Adicionado

FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

FDA – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia

FINAM – Fundo de Investimentos da Amazônia

GT 43 SUDAM - Grupo de Trabalho da Portaria n° 43/2014/SUDAM

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFIRPJ – Incentivo Fiscal de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica

MI – Ministério da Integração Nacional

MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

MT – Estado do Mato Grosso

NTPF – Número Total de Projetos Financiados

OGU – Orçamento Geral da União

PA – Estado do Pará

PCH – Pequenas Centrais Elétricas

PIB – Produto Interno Bruto

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

QE – Quantitativo de Empregos

RCL – Receita Corrente Líquida

RO – Estado de Rondônia

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

TCCP – Taxa de Crescimento da Carteira de Projetos

TCU – Tribunal de Contas da União

TED – Taxa de Efetivação da Demanda

TEFF – Taxa de Esforço Fiscal do FDA

TEOF – Taxa de Execução Orçamentária do Fundo

TMLR – Tempo Médio de Liberação de Recursos

TO – Estado do Tocantins

UF – Unidade da Federação

UHE – Usina Hidrelétrica

UTE – Usina Termelétrica

VADI – Valor Adicional Investido

VTA - Valor Total Adicionado

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Figura 1 – Cadeia de valor e os 6 Es de desempenho

Figura 2 – Lógica de atuação da PNDR na Amazônia.

Gráfico 1 – Taxa de Esforço Fiscal do FDA (TEFF) de 2006 a 2012.

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

Gráfico 3 - Demanda pelo FDA no período 2006-2014

Gráfico 4 – Tempo Médio de liberação dos Recursos (TMLR) em dias

Gráfico 5 – Projetos aprovados por ano da primeira liberação

Gráfico 6 - Número Total de Projetos Financiados (NTPF) de 2006 a 2014

Gráfico 7 – NTPF por UF de 2006 a 2014

Gráfico 8 – NTPF por Tipologia da PNDR (2006-2014)

Gráfico 9 - Quantitativo de empregos (QE) por ano

Gráfico 10 – QE por UF

Gráfico 11 – QE por Tipologia da PNDR

Gráfico 12 – VADI por UF.

Gráfico 13 – VADI por Tipologia da PNDR.

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

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

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

Quadro 4 – Taxa de Efetivação da Demanda (TED)

Quadro 5 – NTPF por ano e atividade econômica (2006-2014).

Quadro 6 - Taxa de Crescimento da Carteira de Projetos (TCCP) (2006-2014)

Quadro 7 – QE por Atividade Econômica

Quadro 8 - Valor Adicional Investido (VADI) 2006-2014 (Em milhares de reais)

Quadro 9 – VADI por Atividade Econômica 2006-2014 (Em reais)

Quadro 10 – Resumo dos Resultados

INTRODUÇÃO

O presente relatório objetiva avaliar a execução, eficiência, eficácia e efetividade, esta última projetada, do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) sobre o emprego e investimento no período 2006-2014, respeitando o método da matriz de estrutura lógica e em parte a “Cesta de indicadores” aprovada pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) com base nas determinações do Tribunal de Contas da União (TCU).

Ele faz parte do 1º ciclo avaliativo realizado pela SUDAM para avaliar o desempenho dos instrumentos explícitos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para a Amazônia, a saber: FDA, Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Incentivos Fiscais concedidos.

A ideia de 1º ciclo está na avaliação dos dados disponíveis utilizando efetividade estimada apresentada nos projetos aprovados, dada a exiguidade de dados disponíveis após a tomada do benefício até o momento. No 2º, com informações fornecidas pelas empresas e órgãos parceiros será utilizada a metodologia completa da “cesta de indicadores”, em conformidade com a tipologia, diretrizes e prioridades da PNDR.

Os Fundos de Desenvolvimento Regional como instrumentos da PNDR, que visa reduzir as desigualdades regionais através da retomada do planejamento estatal e da ativação das potencialidades locais no território brasileiro, foram criados para atender investimentos estruturantes em setores prioritários para três macrorregiões brasileiras: Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O FDA é um instrumento gerido pela SUDAM, que engloba todos os estados da Amazônia Legal (lei nº 5.173/66) e atualmente é regulado pelo Decreto nº 7.839/2012, mas que foi concebido em 2001, pela Medida Provisória nº 2157-5/2001 para substituir o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM). Sua finalidade é assegurar recursos para investimentos em infraestrutura e 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) (arts. 1º e 2º do Decreto nº 7.839/2012).

As diretrizes e prioridades do fundo são definidas anualmente pelo conselho deliberativo da SUDAM, de acordo com as áreas prioritárias da PNDR¹, e para o ano de 2014 as prioridades escolhidas foram segundo a Portaria n° 382/2013 do Ministério da Integração Nacional (MI) os setores de:

- 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.

A cada ano são orçados diferentes valores para o FDA. Em 2014, o valor do orçamento anual 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. Várias avaliações já foram realizadas em relação aos instrumentos da PNDR, mas focam os fundos constitucionais. No entanto, é necessário avaliar os outros instrumentos e a política em geral, algo que o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia orientado nos acórdãos n° 3564/2014 e 1005/2014. Dessa forma, esta é a primeira avaliação dos Fundos de Desenvolvimento Regional seja para a Amazônia, Nordeste ou Centro-oeste.

Após esta breve introdução, será apresentada a metodologia aplicada para avaliação na seção 2 e os resultados de execução, eficiência, eficácia e efetividade projetada na seção 3. Em seguida, são expostas as considerações finais sobre o trabalho.

¹ Para mais informações sobre a PNDR, instrumentos e sua tipologia ver Resende et al (2014).

1. METODOLOGIA

O FDA será analisado utilizando a metodologia dos 6Es de desempenho, com respeito à matriz de estrutura lógica e em parte a “Cesta de indicadores”. Ela segue uma sequência lógica e metodológica, conforme 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
RESULTADOS	EFICIÊNCIA	TAXA DE EFETIVAÇÃO DA DEMANDA (TED) Valores cartas consultas e consultas prévias aprovadas pela SUDAM/Valores dos projetos aprovados no ano
		TEMPO MÉDIO DE LIBERAÇÃO DE RECURSOS (TMLR) Σ (Data da 1ª liberação de recursos para o projeto - Data da solicitação de carta consulta ou consulta prévia)/Nº projetos em carteira
	EFICÁCIA	NÚMERO TOTAL DE PROJETOS FINANCIADOS - NTPF Nº Total de projetos financiados
		TAXA DE CRESCIMENTO DA CARTEIRA DE PROJETOS - TCCP $((N^\circ \text{ de projetos em carteira em A1} - N^\circ \text{ projetos em carteira A0})/N^\circ \text{ projetos em carteira A0}) * 100$
	EFETIVIDADE (<i>projetada</i>)	QUANTITATIVO DE EMPREGOS - QE Σ Empregos estimados nos projetos financiados
		VALOR ADICIONAL INVESTIDO - VADI Σ Investimentos estimados nos projetos financiados

Fonte: Elaboração dos próprios autores.

No presente relatório, os indicadores de desempenho se propõem a investigar a execução, eficiência, eficácia e efetividade do FDA. O método utilizado avalia o nível do microinstrumento (FDA) até o resultado intermediário, não se propondo a avaliar a política em si. Na dimensão de resultado, são analisados indicadores dos três tipos, eficiência, eficácia e efetividade (impacto intermediário), enquanto no nível do esforço, apenas a execução, pois os outros tipos estão a nível macro, sob a política como um todo. Ela está dividida em: a) análise de execução: indicadores de execução orçamentária; b) eficiência: indicadores de tempo; c) eficácia: quantidades de projetos e; d) efetividade projetada: valor de emprego e investimento.

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 do Produto Interno Bruto do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dos valores disponibilizados pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e Sudam no seu endereço eletrônico.

A análise de eficiência é medida pelo tempo. Os indicadores desta etapa são: a) Tempo Médio de Liberação de Recursos - TMLR: Somatório da diferença entre a data da 1ª liberação de recursos para o projeto e a data da solicitação de carta consulta ou consulta prévia, dividido pelo número de projetos em carteira e; b) Taxa de Efetivação da Demanda - TED: razão entre os valores das cartas consultas e consultas prévias aprovadas e os valores aprovados dos projetos em carteira. Nesses indicadores, os dados foram extraídos da Coordenação-Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento da SUDAM (CGFIN/SUDAM) e tratados pelos técnicos da Coordenação Geral de Avaliação de Fundos e Incentivos Fiscais (CGAV/SUDAM).

A dimensão da eficácia analisa os produtos gerados pela ação governamental. Os indicadores selecionados apontam se a carteira de projetos financiados tem crescido nos últimos anos e qual sua velocidade de crescimento. Ela chega à fase dos produtos da política explicitando como indicadores: a) o Número Total de Projetos Financiados - NTPF: ele enumera o número de projetos financiados em carteira e; b) Taxa de Crescimento da Carteira de Projetos - TCCP: número de projetos no ano A1 menos o número de projetos em A0, ambos divididos pelo número de projetos em A0. Os dados são provenientes de CGFIN/SUDAM e análise dos resultados é feita por Unidade da Federação (UF), Atividade Econômica e Tipologia da PNDR.

A efetividade é medida pelo impacto intermediário que o instrumento pode gerar. Neste caso, os indicadores selecionados mostram a projeção de investimentos privados e empregos gerados/mantidos nos empreendimentos com participação do FDA. O primeiro indicador é o Valor Adicional Investido (VADI), que representa o somatório dos investimentos estimados nos projetos financiados, e o segundo é o

Quantitativo de Empregos (QE), concernente ao somatório de empregos gerados e/ ou mantidos estimados nos projetos financiados. Assim como no anterior, os dados são provenientes de CGFIN/SUDAM e análise dos resultados é feita por UF, Atividade Econômica e Tipologia da PNDR, no qual o VADI é comparado ao investimento dos estados e o QE com o total de empregos do município.

Os indicadores de desempenho são utilizados neste relatório com base na “Cesta de indicadores” e apresenta algumas modificações em relação a cesta original. A SUDAM, por meio do grupo de trabalho instituído pela portaria nº 43/2014/SUDAM (GT 43 SUDAM) propôs uma “Cesta de Indicadores” para avaliar os instrumentos sob sua responsabilidade em atendimento à determinações do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a PNDR. Tal cesta pressupõe uma análise de eficiência pelo custo-efetividade, através da Demonstração do Valor Adicionado (DVA), que indica a parcela de contribuição da firma na formação do PIB, no valor dos insumos adquiridos de terceiros, na riqueza criada e a quem foi repassada, se para pagamento de pessoal, impostos, taxas e contribuições, capitais de terceiros (juros, aluguéis) ou capitais próprios (proventos e lucros retidos). O objetivo é demonstrar o grau de riqueza gerada pela empresa à sociedade.

No entanto, existe certa dificuldade na utilização do DVA. O banco de informações da SUDAM ainda não possui tais dados fornecidos pelas empresas, o que inviabiliza o uso desse mecanismo atualmente. Desta forma, opta-se por analisar na literatura outros meios que analisem a eficiência e estejam de acordo com a lógica da avaliação aprovada pela SUDAM.

Os dois indicadores de eficiência propostos nesta avaliação em substituição aos originais foram adaptados da metodologia proposta pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, 2009, p.21 e 77), que avaliam o nível micro da organização do instrumento. Ambos são indicadores de tempo, que definem a decisão para o investimento. Quanto mais eficiente o tempo de liberação de recursos, melhor é a efetivação da demanda e maiores as chances de elevar empregos e investimentos.

O primeiro é um indicador de tempo que aponta a duração média de liberação do pleito, verifica-se o período entre a entrada do pedido e a efetiva liberação do recurso, enquanto o segundo verifica a efetivação da demanda dos recursos do FDA, mensura-se

em valores, os recursos solicitados nas cartas consultas ou consultas prévias e o que é efetivamente aprovado. A justificativa de ambos é inerente à investigação da eficiência do FDA no âmbito intragovernamental e posteriormente, empresarial, pois foca na fase de ações e atividades internas que interligam os insumos (recursos financeiros) aos produtos (projetos aprovados), além da maior facilidade de verificação, pois as informações já estão disponíveis na própria SUDAM.

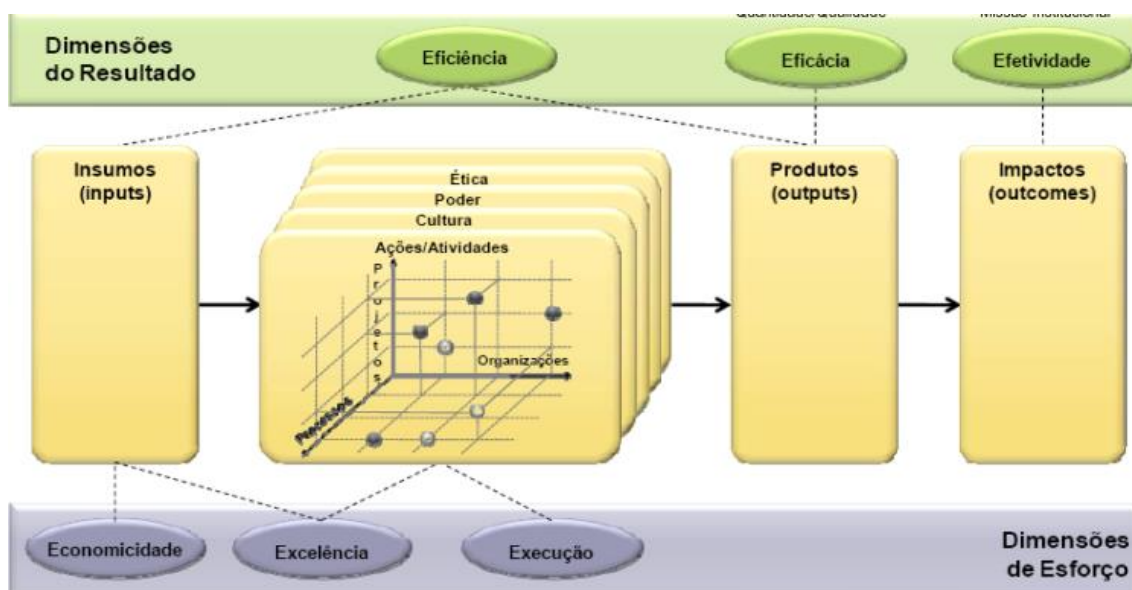
A respeito do QE houve uma modificação em relação à cesta de indicadores proposta pelo GT 43 SUDAM, pelos mesmos motivos expostos na análise eficiência, a ausência de informações sólidas a respeito do DVA. Na original era inserido o Valor Total Adicionado (VTA) por meio do DVA, no entanto optou-se por utilizar o indicador de emprego, que atende a metodologia do impacto intermediário, definido como “[...] o resultado intermediário gerado pelos produtos e serviços de um determinado sistema em seu beneficiário direto” (MPOG, 2009, p.20).

Na literatura são encontradas avaliações que verificam os impactos da ação governamental, analisando cada nível de desempenho e seguindo uma matriz lógica de avaliação. O BNB (2010) formula uma matriz de estrutura lógica do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) sob uma ótica *ex post*²: Objetivo → Ações → Produtos → Resultados → Impactos, no qual detalha os objetivos gerais do FNE, enumera as ações e subprogramas implementados, cita os produtos gerados, como empresas implantadas, os resultados gerados, como aumento da produção e os impactos verificados na região, a exemplo da elevação do PIB.

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 que deu origem aos 6Es. Seguindo esta linha, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) publicou em 2009 um guia referencial para medição de desempenho e manual para construção e indicadores (MPOG, 2009), para balizar as avaliações existentes no Brasil, o qual será exposto a lógica na figura que segue:

² Existem dois tipos de períodos em que uma avaliação pode ser aplicada. A *ex ante*, antes da implantação do plano, para projetar possíveis retornos, resultados e impactos para viabilizar a decisão de investir ou não. A outra é a *ex post*, efetuada durante e após a intervenção para aferição dos impactos e resultados obtidos (BNB, 2010).

Figura 1 – Cadeia de valor e os 6 Es de desempenho



Fonte: MPOG (2009)

Os elementos da avaliação mostrados no quadro 2 partem da premissa dos 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, sendo que o objetivo é gerir o desempenho e melhorar o processo de tomada de decisão. A cadeia de valor mostra as etapas que representam a ação governamental, desde a obtenção de recursos até a geração de impactos provenientes dos produtos gerados pela política, e é apresentada junto com as dimensões, por essas apresentarem como as etapas se relacionam.

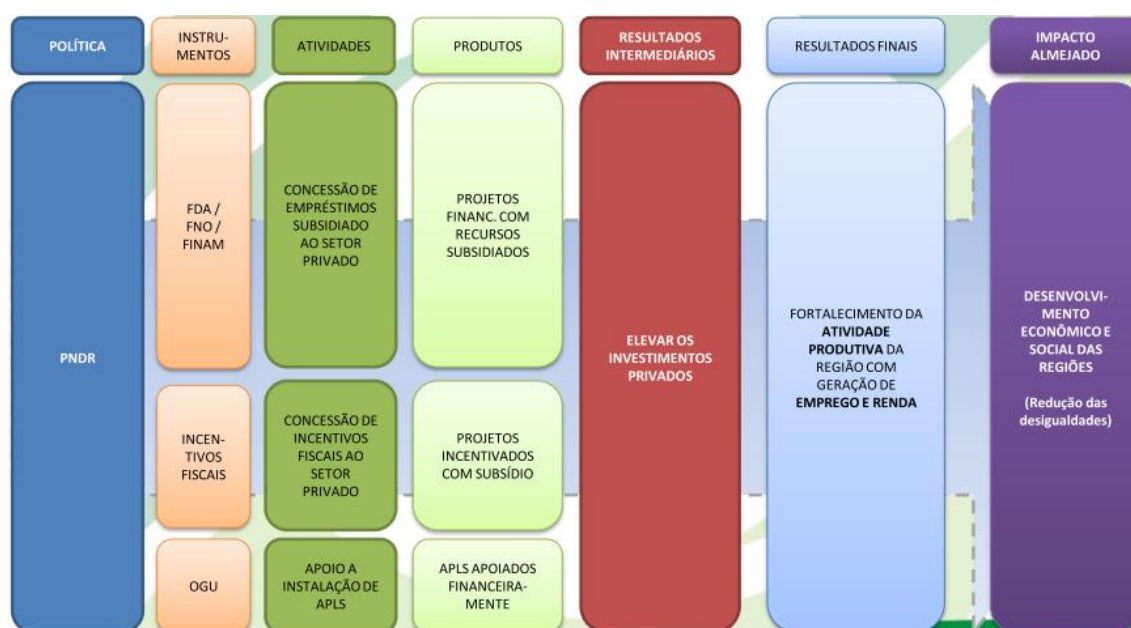
A dimensão de esforço mensura os custos de implantação da política, mais ligados aos insumos, ações e atividades. As análises são de execução, referente à realização dos processos, projetos e ações conforme os regulamentos estabelecidos; economicidade que objetiva a obtenção de recursos com o menor ônus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

Na dimensão de resultado, estão as análises de eficiência, eficácia e efetividade. Avaliações de eficiência agem sobre a etapa de ações e atividade, de como os insumos

se transformam em produtos. São necessárias para saber o melhor resultado possível com os recursos disponíveis, se os benefícios prevalecem sobre os seus custos e se os produtos foram obtidos nos prazos e custos projetados. Análises de eficácia avaliam os produtos (outputs) gerados pela política, para verificar se as metas do programa foram atingidas e o grau de alcance dos resultados previstos e programados em um determinado período de tempo. A efetividade avalia a fase dos impactos (outcomes) do programa sobre a população. São as mudanças em longo prazo resultantes da intervenção governamental e respondem quais mudanças foram trazidas para os beneficiários e a sociedade em geral, além de verificar se os resultados geraram os impactos perseguidos pelos objetivos.

Mais especificamente sobre a PNDR e seguindo o método descrito em MPOG (2009) e BNB (2010) é observada uma lógica de atuação no que concerne aos instrumentos para a Amazônia, conforme abaixo.

Figura 2 – Lógica de atuação da PNDR na Amazônia.



Fonte: GT 43 SUDAM.

A figura 2 apresenta a lógica da atuação da PNDR enquanto programa governamental. Ela objetiva a redução das desigualdades regionais, cujos insumos são os instrumentos da política. No âmbito do FDA, as atividades são as concessões de empréstimos subsidiados ao setor privado, os produtos são os projetos financiados com recursos subsidiados. Nos resultados, há uma subdivisão em intermediários e finais. Os intermediários se referem aos resultados específicos dos instrumentos, elevação dos

investimentos privados, enquanto os finais se referem aos da política, fortalecimento da atividade produtiva com geração de emprego e renda. O impacto é o cruzamento entre aquilo que a política objetivou e os resultados apresentados podendo ser intermediário (do instrumento) ou final (da política). Na PNDR o impacto é a redução das desigualdades e desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, o relatório chega até a fase de impacto intermediário, propriamente do instrumento da política.

2. RESULTADOS

Os resultados da avaliação são divididos conforme o estipulado no quadro 2. Execução na dimensão de esforço e eficiência, eficácia e efetividade na dimensão de resultado. Ademais, são feitas análises acerca dos resultados dos indicadores no período de 2006 a 2014.

2.1 ESFERA DA EXECUÇÃO

Na esfera da execução e dimensão do esforço são demonstrados os indicadores de Taxa de Esforço Fiscal do FDA (TEEF) e Taxa de Execução Orçamentária do Fundo (TEOF) que estão no primeiro “E” da avaliação aqui apresentada.

2.1.1 Taxa de Esforço Fiscal do FDA

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)³

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 - TEEF (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: Contas Regionais do IBGE e CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM.

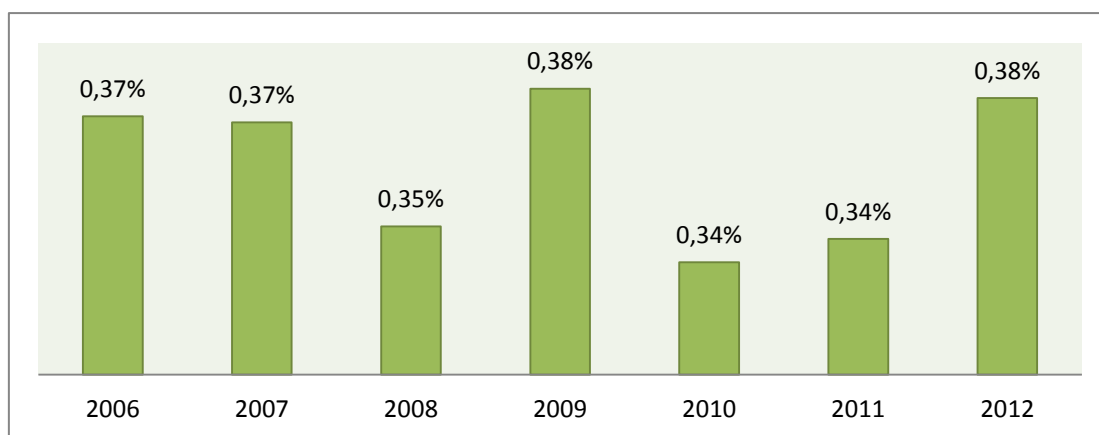
³ Até a publicação deste relatório as Contas Regionais do IBGE divulgaram o PIB até 2012 e se adicionou à região norte os valores de Mato Grosso e Maranhão para obtenção do PIB da Amazônia Legal.

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%). Ademais, nota-se que ocorreu uma rigidez no orçamento do FDA desde 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\$ 1,40 trilhão, quase quatro vezes maior do que o somatório dos PIB's das UF's da Amazônia Legal (R\$371,14 bilhões).

A rigor, a taxa de esforço fiscal indica o quanto é retirado da riqueza produzida da região para financiamentos do 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 (TEFF) de 2006 a 2012.



Fonte: Elaboração dos próprios autores.

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 a Amazônia e o Nordeste são historicamente objetos da política de desenvolvimento regional brasileira.

Nesse contexto, nos dois casos o esforço fiscal mostra-se regular, mas representa uma parcela reduzida 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 pouco significativo em relação ao PIB e pode ser estimulado, não apenas no sentido de promover infraestrutura e obras germinativas, mas também dar alternativas de financiamento para setores estratégicos e carentes na região. O aprimoramento do FDA em consonância com outros instrumentos da PNDR, explícitos ou implícitos, é necessário para diminuir desigualdades econômicas, sociais e políticas no território.

2.1.2 Taxa de Execução Orçamentária do Fundo (TEOF)

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 a 2014.

ANO	Valor Empenhado FDA (em milhões de R\$) (A) ⁴	Dotação Orçamentária 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 CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM.

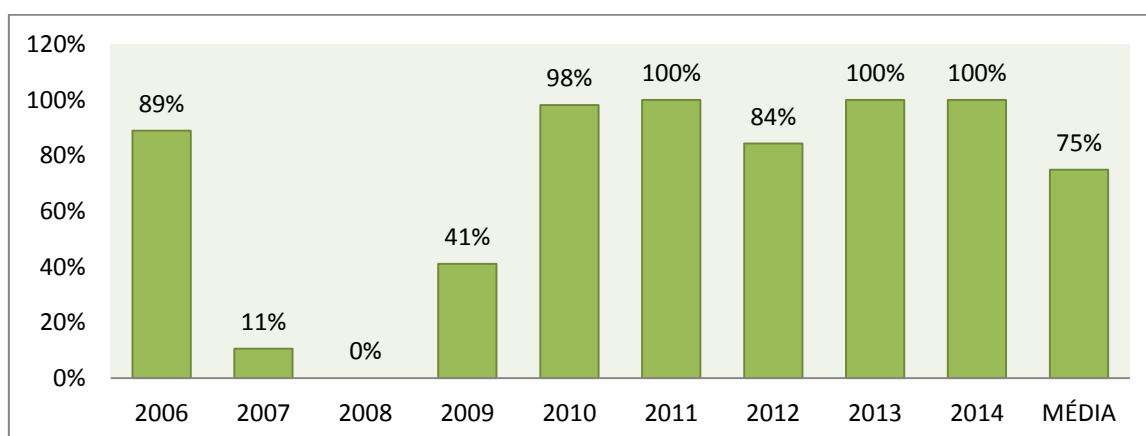
⁴ Dados extraídos do valor empenhado por UF de MI (2015).

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 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. Entretanto, em outros anos os valores foram bem inferiores atingindo 0% (2006), 4% (2007), 34% (2008) e 32% (2011), considerado baixo⁵.

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 em 2008 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)



Fonte: MI (2015) e CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM.

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”.

⁵ Fonte: Relatórios de Gestão do FDNE e MI (2015).

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 nº 4.254/2002) e ao agente operador Banco da Amazônia, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal (Decreto nº 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.

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. Se não se tornarem projetos, os valores empenhados são cancelados.

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, como será melhor exposto nos indicadores de eficiência e eficácia. 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, no caso do Banco da Amazônia S.A.

Outro fator para não aprovação de projetos em 2012 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 (RCL) 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.

A TEOF se apresenta regular na série estudada, mas leva em conta somente a fase entre orçado e empenhado e não os projetos aprovados. Dessa forma, quando a TEOF chegou a 89% em 2006 foram aprovados 8 projetos, enquanto em 2014, quando ela atinge 100%, o número de projetos aprovados foi de apenas 1, como apontado pelo indicador seguinte. Antes de 2012, havia problemas na demanda, como garantias, documentação e recursos próprios inadequados e após 2012, o problema se transferiu para a oferta pela “financeirização” e mudança da administração do risco do Fundo.

2.2 EFICIENCIA DE APLICAÇÃO DO FDA

Na esfera da eficiência e dimensão de resultado são demonstrados os indicadores de Taxa de Efetivação da Demanda (TED) e Tempo Médio de Liberação dos Recursos (TMLR) que estão no segundo E da avaliação.

2.2.1 Taxa de Efetivação da Demanda (TED)

A taxa de efetivação da demanda (TED) é representada pelos valores das cartas consultas e consultas prévias apresentadas à Sudam divididos pelos valores aprovados no ano. Os valores estão representados no quadro 4 abaixo.

Quadro 4 – Taxa de Efetivação da Demanda (TED)

ANO	Cartas Consultas e Consultas Prévias aprovadas na SUDAM (em milhões R\$) (A)	Nº de Cartas Consultas e Consultas Prévias aprovadas na SUDAM	Valor Aprovado FDA (em milhões de R\$) (B)	Projetos aprovados pela SUDAM	TED (A/B)
2006	675	11	619,1	8	92%
2007	22,14	1	0	0	0%
2008	750,48	5	84,27	3	11%
2009	2.152,09	9	334,06	2	16%
2010	1.516,37	8	2.255,81	4	149%
2011	219,63	3	371,78	2	169%
2012	1.150,82	6	0	0	0%
2013	1.947,76	6	124,5	1	6%
2014	2.335,60	10	576,06	1	25%
TOTAL	10.769,89	59	4.365,58	21	41%

Fonte: CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM

No quadro 4 há uma grande oscilação dos valores da TED, influenciados tanto pelos valores das cartas apresentadas quanto pelo valor efetivamente liberado, somando um total de 41% no período, porém atingindo picos de 169% em 2011 ou vales de 0% em 2007 e 2012.

Vale ressaltar que cartas consultas aprovadas em um exercício só tem projeto aprovado em exercícios posteriores, dada dinâmica do próprio fundo, visto que as cartas-consulta e os projetos precisam ser apreciados por diferentes instituições.

Após uma queda brusca no ano de 2007, o fundo volta a apresentar crescimento na demanda no biênio 2008 e 2009, com 14 cartas-consulta aprovadas totalizando aproximadamente R\$3 bilhões, dos quais 5 viraram projetos aprovados.

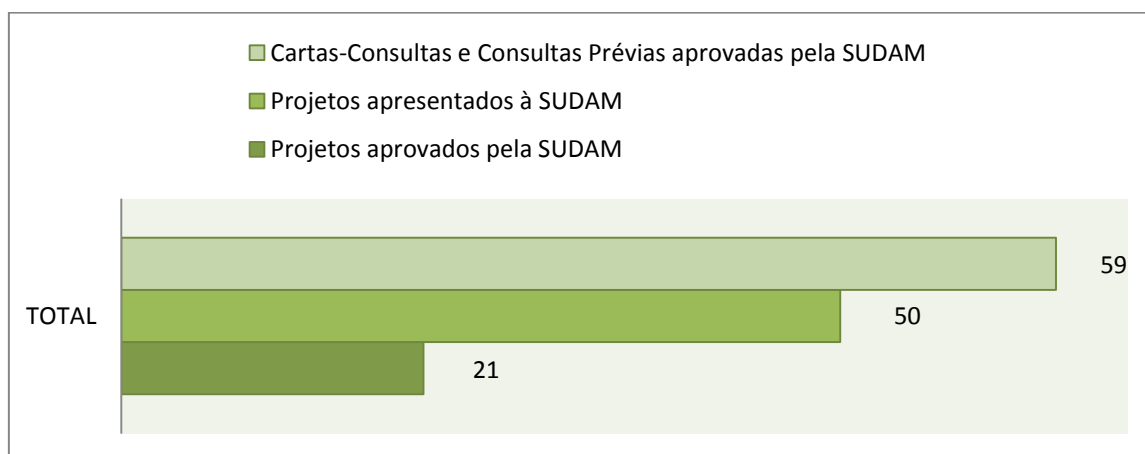
Destaca-se que as cartas-consulta aprovadas nos anos de 2008 e 2009 tiveram seus projetos aprovados nos anos subsequentes (2010 e 2011), refletindo em uma TED bem acima de 100%.

Nota-se que no período de 2012 a 2014, apesar da demanda pelos recursos do FDA continuar elevada, com a aprovação de 22 consultas prévias, somente 2 projetos foram aprovados. Credita-se esse fato a “financeirização” do fundo e a assunção de 100% do risco da operação pelos agentes operadores, previsto no novo Regulamento do FDA, como verificado no indicador de execução.

Com relação à demanda total, no período de 2006-2014, 159 cartas-consulta e consulta prévia ingressaram na SUDAM. A grande maioria (100 pleitos) tornaram-se inelegíveis por falta de enquadramento às normas do fundo, sendo as ocorrências mais comuns para o não atendimento: atividades não inseridas nos setores considerados prioritários ou fora do escopo de um fundo de desenvolvimento e/ou ausência de documentação necessária ao pleito.

Em complemento ao indicador, o gráfico 3 mostra o somatório no período 2006-2014 das firmas tidas como uma demanda qualificada, que passaram pelo crivo inicial da SUDAM e obtiveram aprovação de suas cartas-consulta e consultas prévias até chegar ao nível do projeto aprovado.

Gráfico 3 - Demanda pelo FDA no período 2006-2014



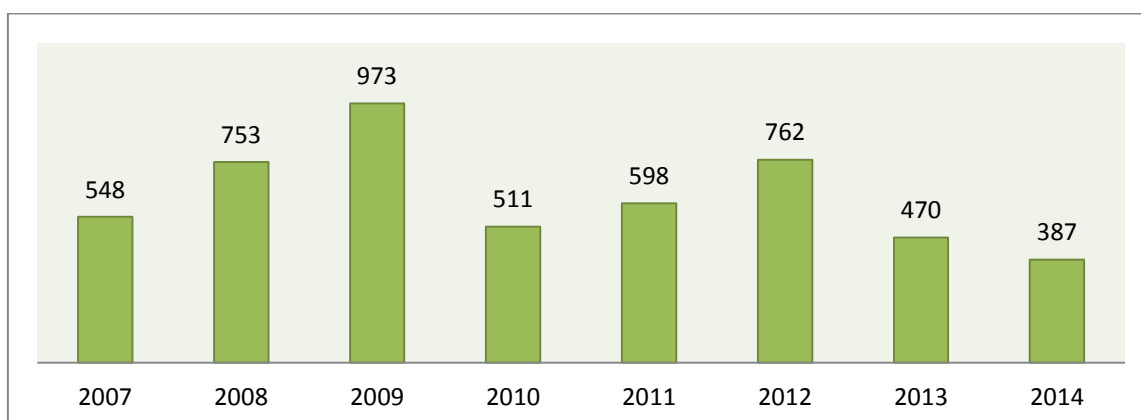
Fonte: CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM

Entre os 59 pleitos considerados aptos à concessão do financiamento, 50 se transformaram em projetos, sendo que 21 propostas de investimentos na região obtiveram êxito e chegaram à etapa final com a aprovação e posterior execução do projeto. Vários fatores contribuíram para a não aprovação de 28 projetos. Dentre estes podemos citar garantias inadequadas e/ou insuficientes, falta de documentação necessária à análise e recursos próprios não comprovados.

2.2.2 Tempo Médio de Liberação dos Recursos (TMLR)

O outro indicador de eficiência, Tempo Médio de Liberação dos Recursos (TMLR) se torna um complemento à TED por pontuar o tempo entre a entrada da carta consulta e/ou consulta prévia das empresas que tiveram projetos aprovados e a liberação dos recursos. Os prazos médios de liberação estão contidos no gráfico que segue.

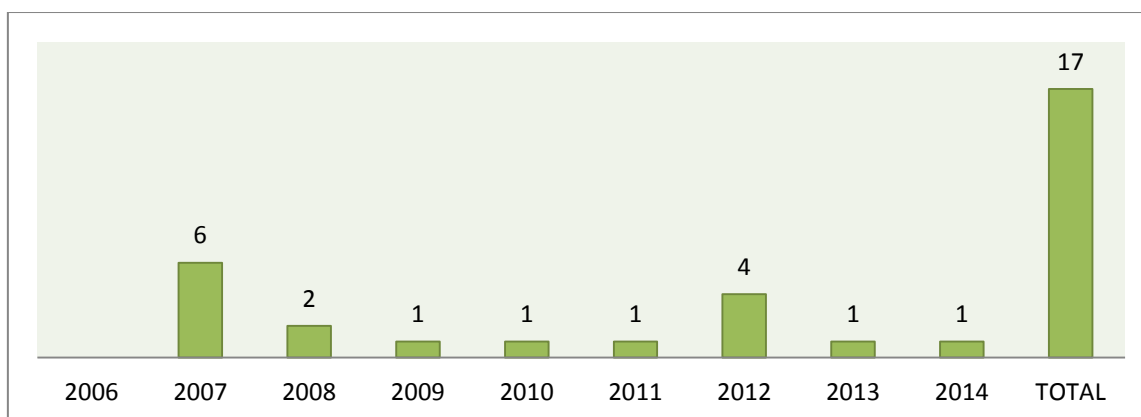
Gráfico 4 – Tempo Médio de liberação dos Recursos (TMLR) em dias.



Fonte: CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM

O gráfico 4 representa a quantidade de dias que os projetos liberados naquele ano levaram da entrega da carta consulta até a primeira liberação. Por exemplo, os 6 projetos cuja primeira liberação ocorreu em 2007 levaram em média 548 dias até o processo ser concluído e o recurso liberado. O gráfico abaixo é complementar ao anterior e mostra o ano da 1ª liberação dos projetos aprovados em vigor.

Gráfico 5 – Projetos aprovados por ano da primeira liberação



Fonte: CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM.

O ano de 2007 foi o primeiro que efetuou liberações dos projetos aprovados nos anos anteriores. Coincidentemente, ele foi o que houve mais liberações, seis, ficando a TMLR em 548 dias naquele ano. De 2008 a 2009 houve um salto no indicador, mesmo com uma retração do número de liberações, 2 em 2008 e 1 em 2009, chega-se ao maior número do indicador, de 978 dias para liberação do único projeto de 2009. Nos dois anos seguintes, os únicos projetos liberados se mantiveram abaixo dos 600 dias, enquanto que os quatro de 2012 chegaram a 762 dias. A partir daí houve uma significativa redução para patamares menores que os anteriores, muito provavelmente em decorrência da mudança da legislação. Os únicos projetos de 2013 e 2014 atingiram apenas 470 e 387 dias respectivamente.

Ademais, nota-se uma diferença entre o número de projetos aprovados (21) e o de projetos com o primeiro recursos já liberado (17), pois 04 deles foram cancelados no período entre aprovação e liberação.

O parâmetro para a análise do indicador se baseia no Decreto nº 4.254 de 31 de maio de 2002, que regulamentava os prazos do FDA antes de 2012, e no Decreto nº 7.839 de 09 de novembro de 2012, que passou a regulamentar o fundo a partir de então. No decreto de 2002, entre a apresentação da carta consulta e a celebração de contrato entre o agente operador e a empresa, o trâmite deveria ter o prazo regulamentar de 695 dias e pode ser acrescido do prazo concedido à empresa para apresentação de documentos e informações adicionais. Ademais, o prazo de liberação de recurso deveria ser de 360 dias a contar da data de celebração do contrato entre o agente operador e a empresa, prorrogáveis por igual período. No total, entre o pedido e a efetiva liberação o

trâmite poderia durar até 1415 dias, o que a SUDAM cumpriu no período analisado, visto que chegou ao máximo de 973 dias em 2009.

Após a mudança de 2012, o trâmite entre a apresentação da consulta prévia e a contratação ficou em 625 dias, porém o período de liberação não possui mais prazo, o que pode aumentar ainda mais o tempo do pleito. No entanto, os resultados demonstram que a tendência foi de diminuição dos prazos completos do processo, como visto em 2013 em que o prazo foi de 470 dias e 2014, de 387 dias, praticamente menos da metade do pico da série (2009 foi de 973 dias).

Nota-se que a instituição cumpre o normativo em relação a PMLR e a tendência é a diminuição do período de análise e liberação do recurso, já chegando a patamares próximos de um ano no último período, apesar de não haver mais prazo entre a contratação do projeto e a liberação dos recursos. Entretanto, ainda se faz necessário um lapso temporal de no mínimo 360 dias para pedido e liberação.

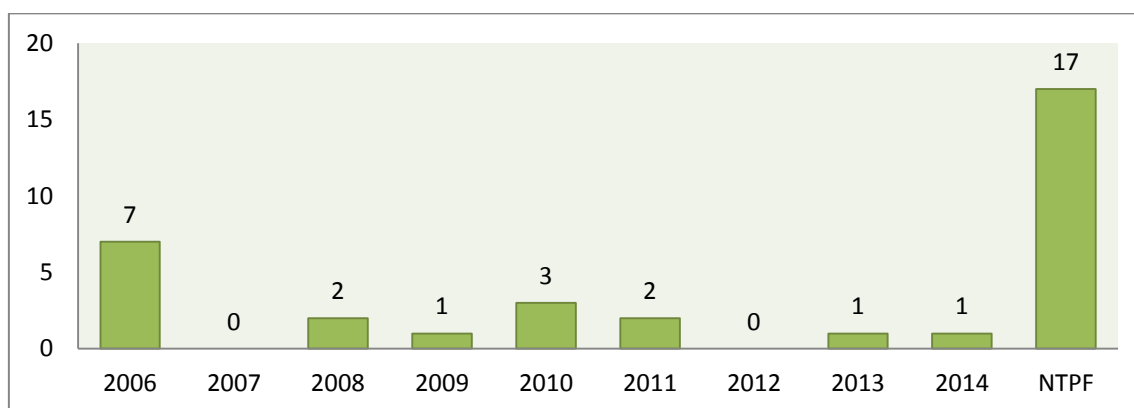
2.3 ANÁLISE DE EFICÁCIA

Na esfera da eficácia e dimensão de resultado são demonstrados os indicadores de Número Total de Projetos Financiados (NTPF) e Taxa de Crescimento da Carteira de Projetos (TCCP) que estão no terceiro E da avaliação

2.3.1 Número Total de Projetos Financiados (NTPF)

O primeiro indicador é o Número Total de Projetos Financiados (NTPF) que enumera os projetos aprovados que tiveram recursos liberados e estão em vigor, conforme o gráfico a frente. Logo em seguida é feita a distribuição por UF, Atividade Econômica e pela Tipologia da PNDR.

Gráfico 6 - Número Total de Projetos Financiados (NTPF) – (2006-2014).



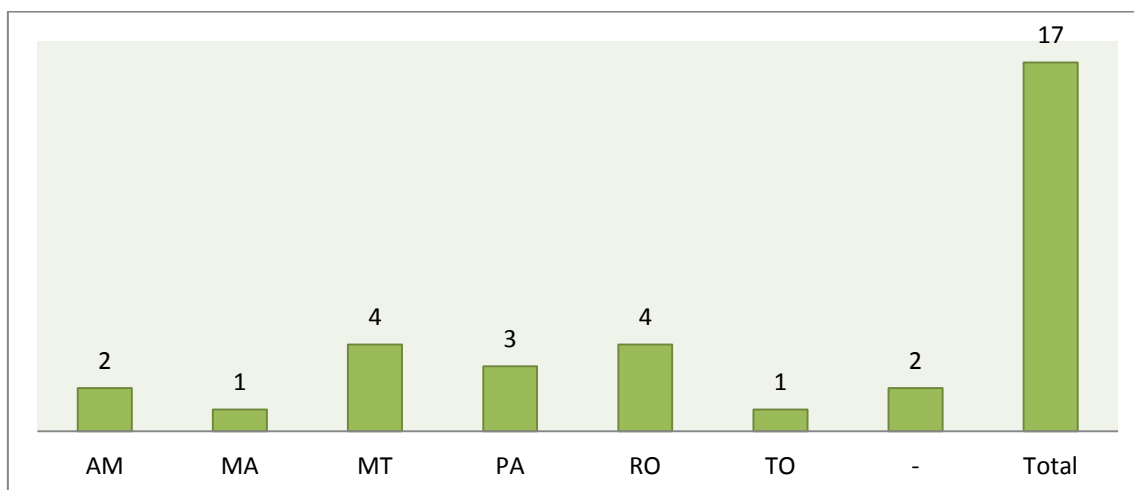
Fonte: CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM.

A NTPF mostra que o número de projetos aprovados e que ainda estão em vigor é pequeno e mostrou oscilações ao longo dos anos. Em 2006 foram aprovados 7 projetos, no entanto em 2007 não houve nenhum. O motivo mais provável foi a instabilidade gerada pelo momento de mudanças na recriação da SUDAM. Em 2008, foram 2 projetos aprovados e em 2009, 1. Os três projetos aprovados em 2010 podem refletir o bom momento econômico vivido pelo país à época. No entanto, é a partir de 2012 que a mudança sobre a legislação do fundo tem desdobramentos sobre as aprovações, conforme indicado nos indicadores de eficiência.

Nota-se uma relação com os gráficos anteriores, pois projetos aprovados tem seus recursos liberados nos anos seguintes (gráfico 5) de acordo com o tempo que dura o processo (gráfico 4).

Nos indicadores anteriores, o número de projetos aprovados totalizou 21, no entanto, 04 deles foram cancelados, o que restringe o campo de atuação do FDA para 17 projetos em diversos tipos de espacialidades e atividades. Abaixo, o gráfico 7 mostra a distribuição por UF dos projetos aprovados pela FDA.

Gráfico 7 – NTPF por UF (2006-2014).



Fonte: CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM.

Na desagregação por UF, os estados que mais tiveram projetos aprovados pelo FDA foram o Mato Grosso com 4, a maioria em 2006 e o último em 2013 e Rondônia, que foi mais distribuído, pois teve uma aprovação em 2006, 2008, 2010 e 2011. O Pará é o segundo com 3 aprovações também distribuídas em 1 no ano de 2008, 2010 e mais recentemente em 2014. O Amazonas tem 2 aprovações logo no início da série e o Maranhão e o Tocantins tem 1 cada, o primeiro em 2009 e o segundo em 2006.

Dois projetos aprovados em 2010 e 2011 são linhas de transmissão de energia que perpassam por mais de um estado, uma que vai do Pará para o Amapá e outra que vai do Pará para o Amazonas. Inclusive estes projetos ajudaram a interligar o Amapá ao Sistema Interligado Nacional de Energia Elétrica (SIN). Os estados do Acre e Roraima ainda não são beneficiados diretamente com os recursos do FDA, porém não é uma especificidade do fundo dado que essas unidades também apresentam problemas de acesso à outros instrumentos, conforme relatórios de atividades do FNO e SUDAM (2010).

Para uma avaliação mais aprofundada da distribuição espacial, a seguir o quadro a divisão da NTPF por atividades econômicas.

Quadro 5 – NTPF por ano e atividade econômica (2006-2014).

Atividades Econômicas	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
UTE*	2			1						3
PCH*	3									3
UHE*	1				1					2
Linhas de Transmissão					2	1				3
Estação Retificadora						1				1
Curtume	1									1
Frigorífico			1							1
Metais			1							1
Transportes								1		1
Produção Óleos									1	1
Total	7	0	2	1	3	2	0	1	1	17

Fonte: CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM.

*UTE = Usina Termelétrica; PCH = Pequena Central Hidrelétrica; UHE = Usina Hidrelétrica.

Os projetos aprovados em sua maioria são para o setor de energia, no entanto distribuídos em diferentes formas de geração ou transmissão, como as hidrelétricas, termoelétricas e linhões. As Usinas Termelétricas (UTE) foram aprovadas ao número de 3, das quais 2 em 2006 e 1 em 2009. As duas primeiras estão implantadas e juntas tem capacidade para mais de 100 mil KW de potência para fornecimento no Amazonas cujo interior depende deste tipo de geração. A terceira é o único projeto aprovado para o Maranhão na série estudada.

As Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH) foram todas aprovadas em 2006 no Mato Grosso e Tocantins. No primeiro, 2 projetos significaram a construção de 3 PCHs e no segundo, uma PCH de 30 mil KW. Numa magnitude maior, foram aprovadas 2 Usinas Hidrelétricas (UHE), entre as quais a UHE de Santo Antônio em Porto Velho com previsão de 3.150,40 MW. A outra UHE está no outro extremo de Rondônia em Pimenta Bueno, mas com um potencial de geração menor, 73 mil KW.

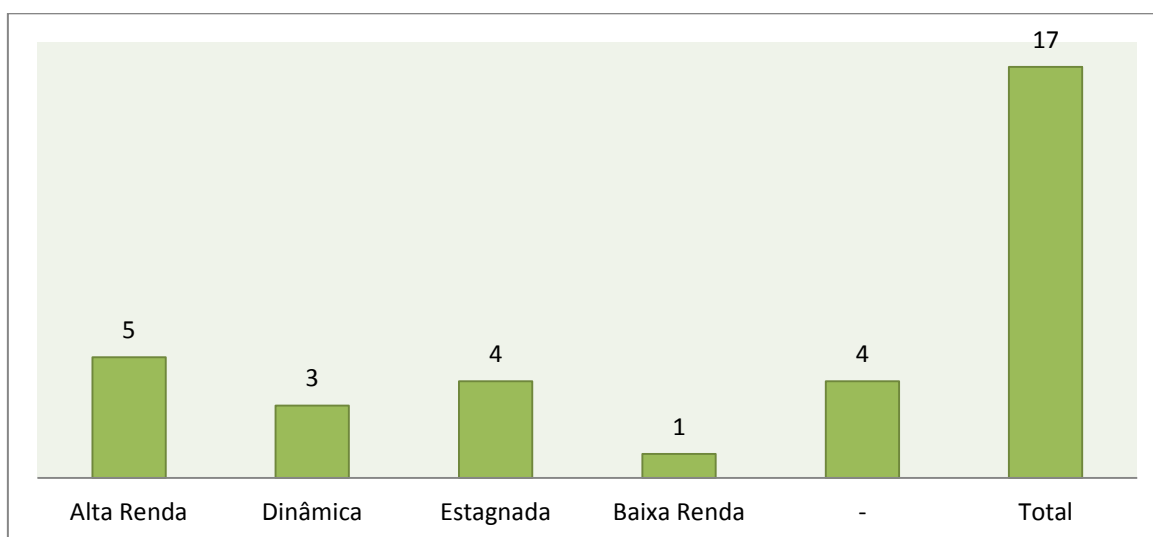
As linhas de transmissão começam a ter os projetos aprovados em 2010. A primeira vai de Oriximiná/PA a Macapá/AP abrangendo 713 km e construções de subestações ao longo do caminho. As outras duas vão de Tucuruí/PA a Jurupari/AM interligando 527 km e de Oriximiná/PA a Itacoatiara/AM e desta cidade a Manaus/AM por 586 km. Em todas estão sendo construídas subestações.

Ainda no ramo de energia está um projeto em 2011 de construção, operação e manutenção de uma Estação Retificadora em Rondônia. Os outros projetos aprovados

são bem diversificados. Houve a implantação de um curtume em 2006 no Mato Grosso, de planta frigorífica em 2008 em Rondônia, ampliação da fabricação de metais no Pará em 2008 e obras de recuperação de 122 km de rodovias no Mato Grosso, além da planta para produção de óleo vegetal como de palma, palmiste e torta de palmiste.

Cabe destacar que dos 17 projetos aprovados, 4 já estão implantados, conforme demonstrado nos anexos, duas PCH no Mato Grosso e Tocantins, UTE no Amazonas e o frigorífico em Rondônia que foram aprovados até 2008. Isso se explica pelo longo período de maturação dos projetos aprovados no escopo do FDA. O gráfico a seguir mostra como a localização espacial do FDA se adequa a PNDR.

Gráfico 8 – NTPF por Tipologia da PNDR (2006-2014)



Fonte: CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM.

Na tipologia da PNDR, 5 projetos estão localizados em microrregiões de alta renda, duas termelétricas em Manaus/AM aprovados em 2006, a UHE de Santo Antônio em 2010 e estação retificadora em 2011, ambas em Porto Velho/RO e uma recuperação de rodovia em Primavera do leste/MT em 2013. Destaca-se que estes projetos têm grandes externalidades positivas para o fornecimento de energia no Amazonas no caso das termelétricas, para o Brasil como é o caso de Santo Antônio e para transporte local como em Mato Grosso, mesmo localizadas em regiões não prioritárias para a política. Ademais, Porto Velho é definido como Alta Renda, que não é prioridade da PNDR, mas é um município na faixa de fronteira que é prioridade.

Para as tipologias prioritárias 8 projetos foram aprovados. Três nas regiões dinâmicas em diversas atividades e estados, como o curtume e PCH no Mato Grosso em

2006 e a fábrica de vergalhões e gotões em Barcarena/PA em 2008. Na região estagnada, os projetos foram aprovados em 2006 nos municípios de Dianópolis/TO, Juscimeira/MT e Pimenta Bueno/RO e em 2008 em Rolim de Moura/RO. Na baixa renda, o município de Miranda do Norte/MA teve um projeto aprovado em 2009.

A partir de 2010 com a aprovação de projetos de linhas de transmissão, três desses projetos não podem ser tipificados em tipologias, pois abrangem mais de uma região. Destaca-se além nas linhas transmissoras, o último projeto aprovado em 2014, uma agroindústria para produção de óleo vegetal que compreende três municípios do Pará: Tailândia, Tomé-Açu e Mãe do Rio.

2.3.2 Taxa de Crescimento da Carteira de Projetos (TCCP)

O outro indicador é a Taxa de Crescimento da Carteira de Projetos (TCCP), que aponta a evolução das aprovações do FDA. O indicador se encontra no quadro abaixo.

Quadro 6 - Taxa de Crescimento da Carteira de Projetos (TCCP) (2006-2014)

Período	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Nº projetos aprovados	8	0	3	2	4	2	0	1	1	21
Cancelados	1	0	1	1	1	0	0	0	0	4
Nº projetos em vigor	7	0	2	1	3	2	0	1	1	17
Nº projetos em carteira	7	7	9	10	13	15	15	16	17	17
TCCP	-	0	28,6%	11,1%	30,0%	15,4%	0,0%	6,7%	6,3%	-

Fonte: CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM.

Assim como a Taxa de Execução Orçamentária do Fundo (TEOF), nota-se certa inconstância no crescimento da carteira. Tomando-se por base 2006, ano em que se inicia a aprovação das cartas consultas apresentadas, observa-se que a partir de 2008, a exceção de 2012, a carteira apresenta crescimento. Ademais, nota-se que 4 projetos foram cancelados, o que diminuiu o número de projetos em carteira.

No total, o FDA possui 17 projetos em carteira no momento. A aprovação de três projetos em 2008 fez a taxa saltar para 28,6%, enquanto mais dois em 2009 o fez subir 11,1%. Em 2010 houve um novo salto com a aprovação de 4 projetos, porém um foi cancelado, representando 30% de aumento e a partir daí a taxa apresenta declínio, chegando a zero em 2012, quando o agente operador financeiro passa a assumir exclusivamente o risco da operação, e à 6% em 2013 e 2014.

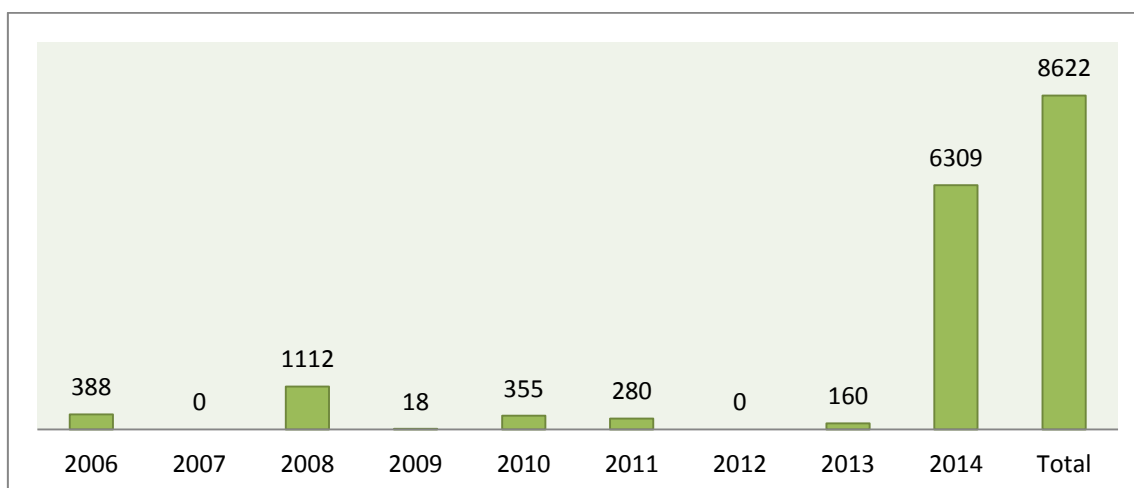
2.4 EFETIVIDADE DO FUNDO

Os indicadores de efetividade se dividem em dois: o Quantitativo de Empregos (QE) e o Valor Adicional Investido (VADI). O primeiro analisa a quantidade de empregos estimados pelos projetos em vigor até o ano em análise e o segundo verifica os investimentos projetados pelos recursos do FDA.

2.4.1 Quantitativo de empregos (QE)

O QE mostra a quantidade dos empregos estimados pelos projetos vigentes para se ter uma ideia da provável efetividade do fundo, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 9 - Quantitativo de empregos (QE) por ano



Fonte: CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM.

No QE há um claro aumento de empregos em 2014, isso é decorrente da aprovação de um projeto intensivo em mão de obra não qualificada que gera 6.309 postos de trabalho, entre empregos fixos e variáveis, em três municípios da região nordeste do Pará. Segundo dados da Relação Anual de Informações (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), os três municípios que abrigam o projeto apresentavam em 31 de dezembro de 2014 o total de 20.892 empregos formais e a ocupação com maior destaque é o trabalhador na cultura do dendê. Quando maturado o empreendimento haverá um choque de empregos na região, pois mantidos os dados de 2014, corresponderá a 30% do total, o que pode ocasionar migração para região.

A rigor, trata-se de um empreendimento que tem por objetivo produzir óleo vegetal de palma, palmiste e torta de palmiste. São 60 mil HA de área plantada,

contemplando a agricultura familiar (com previsão de 600 famílias beneficiadas com o plantio) e a parceria empresarial (médios e grandes produtores).

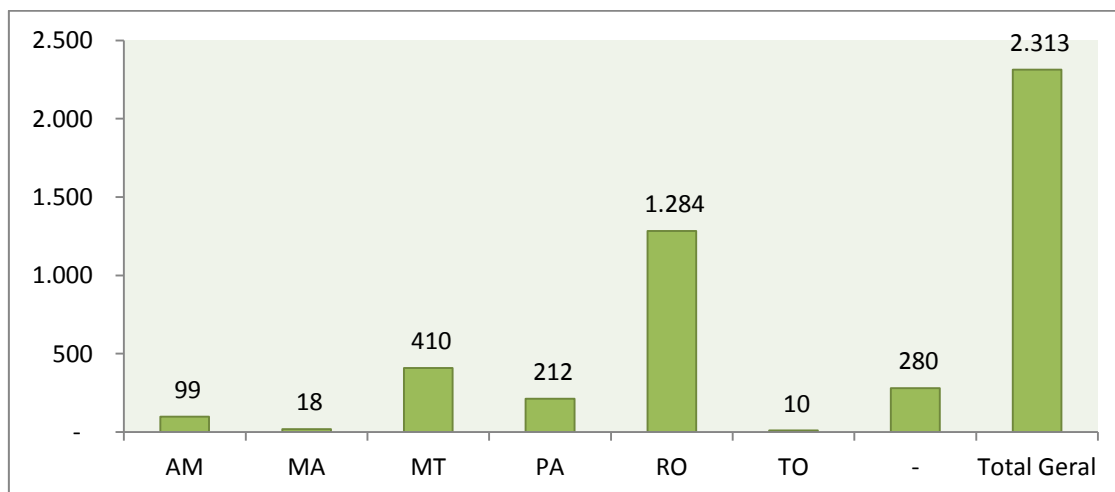
Em 2006 ocorrem as primeiras aprovações que estimaram a geração/manutenção de 388 empregos. No entanto, é em 2008 que ocorre a primeira aprovação mais intensiva em mão de obra, correspondendo ao nível de 1.000 empregos derivada da planta frigorífica, com grande demanda por trabalhadores. Os dados da RAIS de 2014 apontam que o município onde a planta se localiza possuía 11.083 empregos formais, ou seja, 9% dos empregos puderam ser mantidos/gerados pelo empreendimento, que já está implantado.

Em 2009 o indicador cai para 18 empregos pelo perfil do projeto aprovado (UTE), intensivo em capital. Em 2010 e 2011, volta a haver uma melhora na projeção dos empregos, 355 e 280, respectivamente, enquanto em 2012 não há aprovação e 2013, o único projeto aprovado estimou 160 novos postos.

Ao total podem ser gerados/mantidos 8.622 postos de trabalho nos projetos aprovados. Com a exclusão do maior projeto, os postos giram em torno de 2.313 no período 2006-2014.

Como o projeto de produção de óleo vegetal foge a média dos demais e corresponde a 73% dos empregos, se opta a seguir retirar esse empreendimento para o melhor embasamento de como a política está espalhada pelo território e o gráfico a frente que faz a separação por UF ajuda a esclarecer o tema.

Gráfico 10 – QE por UF



Fonte: CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM.

Na análise por UF, a última aprovação em 2014 é a que mais empregos pode proporcionar o que eleva o Pará ao primeiro lugar em geração/manutenção de empregos. No entanto, ao retirar este projeto da amostra pode-se dizer que o estado mais beneficiado com a geração de empregos é Rondônia, com 1.284 empregos nos projetos aprovados em 2006, 2008, 2010 e 2011, com destaque para 2008 no projeto do frigorífico. Em seguida está o Mato Grosso, com 410 potenciais postos de trabalho, depois aqueles que não possuem apenas um estado como localização com 280. O Pará tem 212, se retirado o projeto de produção de óleo vegetal, e o Amazonas 99. Maranhão e Tocantins tiveram 18 e 10 respectivamente. Em 2007 e 2012 não houve aprovações. A seguir, o quadro 7 mostra a distribuição por atividade econômica.

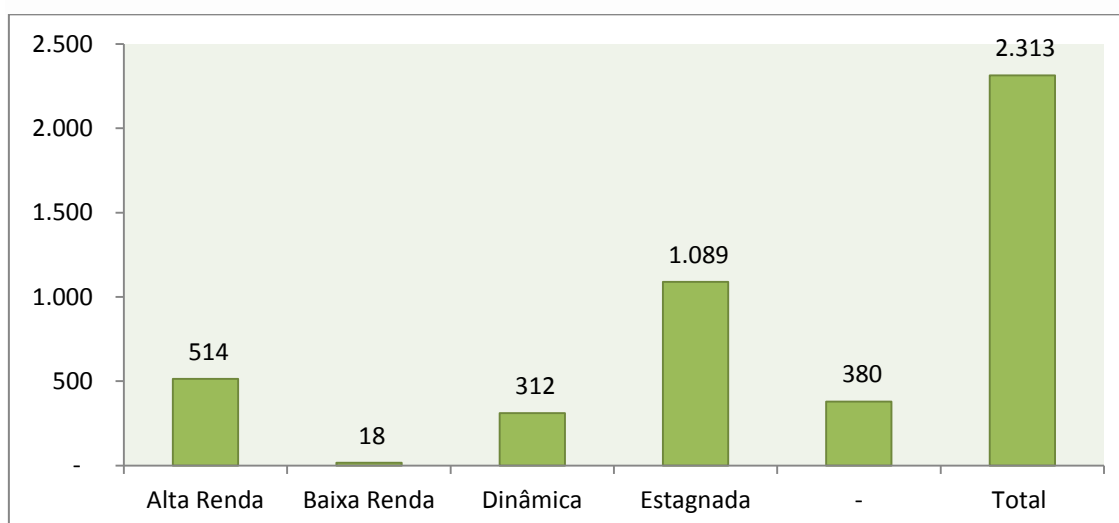
Quadro 7 – QE por Atividade Econômica

Atividade	2006	2008	2009	2010	2011	2013	2014	Total Geral
Curtume	150							150
Estação Retificadora					100			100
Frigorífico		1000						1.000
Linhas de Transmissão				200	180			380
Metais		112						112
PCH	110							110
Produção óleos							-	-
Transportes						160		160
UHE	29			155				184
UTE	99		18					117
Total Geral	388	1112	18	355	280	160	-	2.313

Fonte: CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM.

Na desagregação por atividade econômica, cabe a mesma separação feita por UF dada a diferença entre a agroindústria e os demais. O frigorífico é a que potencialmente gera/mantém mais empregos, 1000. A atividade que vem em seguida são as linhas de transmissão com 380. A partir daí começam as atividades envolvem menos de 200 empregos. As UHE projetam 184, os transportes 160 e o curtume 150. Os metais, as PCHs, as UTEs e a estação retificadora podem gerar/manter em torno de 100 empregos. O gráfico a frente expõe a separação por Tipologia da PNDR.

Gráfico 11 – QE por Tipologia da PNDR



Fonte: CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM.

O maior potencial de geração de empregos (6.309) não está enquadrado na tipologia por envolver três municípios diferentes. Assim como ele, dois outros projetos de linhas de transmissão que projetam 380 empregos não podem ser classificados. A tipologia estagnada é a mais beneficiada por potenciais empregos, com 1.089 fruto de 1 projeto aprovado em 2006 e o frigorífico de 2008. A segunda maior é a alta renda, com 514 empregos em potencial distribuídos em 4 projetos. Na região dinâmica são contabilizados 312 postos distribuídos em 2 projetos. Na região de baixa renda, que possui um único projeto aprovado, são prováveis 18 empregos.

No que se refere à tipologia, constata-se que a geração de empregos projetada nos projetos financiados pelo FDA está em consonância com as diretrizes da PNDR, que determina prioridade de investimentos nos municípios classificados como: Baixa renda, estagnados ou dinâmicos, entretanto, há necessidade de maior geração de empregos nos municípios de baixa renda.

A priori, pode supor que o potencial direto de geração de empregos do FDA é reduzido, no entanto seus efeitos estão mais em outras externalidades positivas. Isso porque os recursos são destinados para projetos estruturantes, que possuem potenciais efeitos multiplicadores que afetam outros setores aumentando a oferta de insumos estratégicos como energia elétrica e infraestrutura, o que acaba beneficiando a estrutura produtiva da região.

2.4.2 Valor Adicional Investido (VADI)

O outro indicador é o Valor Adicional Investido (VADI), que é o somatório do investimento estimado pelos projetos financiados. Segundo o Decreto nº 7.839/2012, o FDA participa do empreendimento através do financiamento de até 60% do valor total do projeto de acordo com o setor, exige-se a participação de recursos próprios de, no mínimo 20% do investimento total, que pode ser realizado concomitantemente ao período de implementação do projeto ou investimentos em capital fixo vinculados ao projeto, realizados nos seis meses imediatamente anteriores a data de apresentação da Consulta Prévia na SUDAM.

Nesse sentido, os valores totais correspondem ao Valor Adicional Investido (VADI) encontram-se abaixo.

Quadro 8 - Valor Adicional Investido (VADI) 2006-2014 (Em milhares de reais)

ANO	FDA (A)	Recursos Próprios	Outras Fontes	VADI (B)	Participação do FDA no Total de Investimentos (A/B) (%)
2006	619.102	222.203	240.957	1.082.291	57,2
2007	-	-	-	-	-
2008	85.267	48.542	28.736	162.544	52,5
2009	334.057	139.039	83.487	556.583	60
2010	1.809.332	4.946.645	8.698.458	15.454.435	11,7
2011	371.789	732.951	975.786	2.080.526	17,9
2012	-	-	-	-	-
2013	124.500	41.500	41.500	207.500	60
2014	576.067	783.744	-	1.359.811	42,4
TOTAL	3.920.114	6.914.623	10.068.924	20.903.691	18,8

Fonte: CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM.

Nota-se do quadro 8 que os investimentos previstos pelos projetos financiados pelo FDA totalizam R\$ 20,9 bilhões, dos quais o fundo participa com R\$ 3,9 bilhões, sendo o restante: R\$ 6,9 bilhões oriundos de recursos próprios e R\$ 10,0 bilhões resultantes de outras fontes de financiamentos, sendo que destes R\$ 1,5 bilhão são provenientes do FNO⁶.

Assim como no indicador de emprego, os investimentos projetados possuem um empreendimento que foge ao comum. Em 2010, o FDA aprovou recursos para UHE de Santo Antônio, que estimou em R\$ 15,4 bilhões os investimentos totais, no qual o fundo

⁶ Valor extraído da Coordenação de Integração de Políticas do Banco da Amazônia S.A.

participa em 11% do valor. A maior parte dos recursos é própria ou proveniente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), isso corresponde a 73,9% do VADI total em todo o período 2006-2014, similar ao QE, no qual a agroindústria para produção de óleo vegetal correspondeu ao mesmo percentual.

Se excluída a UHE, o total de investimentos previstos nos projetos aprovados alcança R\$7,4 bilhões, dos quais o FDA participa com R\$3,2 bilhões, o que significa 44% dos investimentos.

Em todos os anos, a participação do FDA não ultrapassa os 60% do investimento. Até 2008 atinge patamares próximos e em 2009 chega ao teto. Em 2010 e 2011 são aprovados os maiores projetos e a participação relativa do FDA cai para 11% e 17% respectivamente. Em 2012 e 2013, anos em que houve apenas um projeto aprovado o percentual chegou a 60% e 42%.

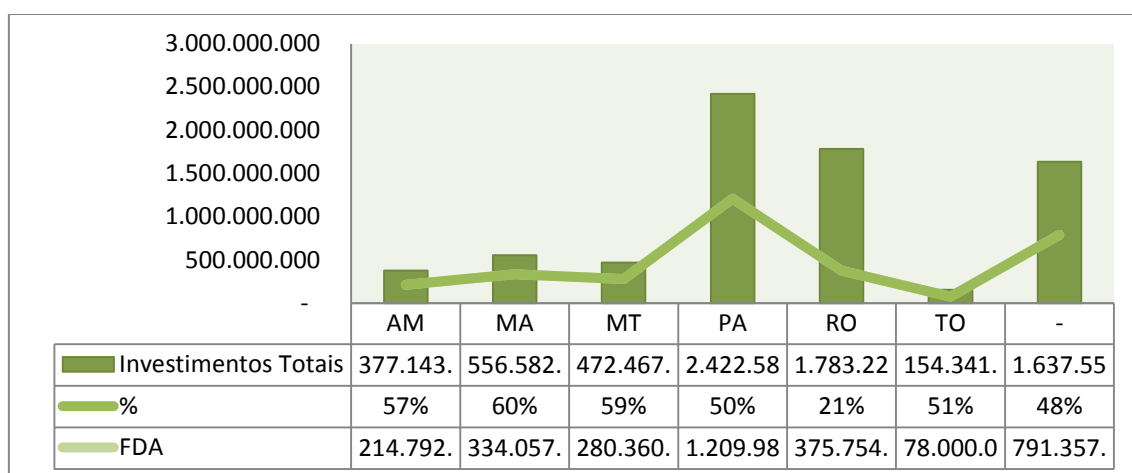
Fora a UHE de Santo Antônio, o maior investimento é a retificadora e uma linha de transmissão que totaliza R\$2 bilhões e o menor é o frigorífico em 2008 com R\$162 milhões. A maior participação do FDA ocorreu em 2006 nos 7 projetos aprovados que contabilizaram R\$ 620 milhões e o menor foi também o frigorífico em 2008. A maior previsão de recursos próprios (R\$ 738 milhões) está na agroindústria de produção de óleos vegetais em 2014, a qual não prevê outras fontes de financiamento além do FDA, e a menor é a fabricação de metais (R\$ 11 milhões) iniciada em 2008. Na captação de outras fontes, 2011 requereu maior financiamento exógeno ao FDA, enquanto os projetos de 2008 requereram a menor participação de outros recursos. (ver anexo).

Para efeitos de comparação, no ano de 2014, os investimentos previstos pelo FDA alcançaram um montante de R\$ 576 milhões, o que corresponde a 39% do investimento total realizado pelo estado do Pará em 2014, que foi de R\$1,4 bilhão, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN)⁷. Isso denota uma boa participação do FDA nos investimentos nos estados.

Os valores abaixo mostram a separação por UF, Atividade e Tipologia assim como realizado nos indicadores anteriores. Como realizado no QE, se opta por retirar dos quadros e gráficos o projeto que foge da média, pois isso pode prejudicar a análise.

⁷ Investimento extraído da Execução Orçamentária dos Estados (2014) na rubrica despesas orçamentárias pagas.

Gráfico 12 – VADI por UF.



Fonte: CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM.

Na separação por UF, o investimento na UHE de Santo Antônio eleva Rondônia à UF com maior valor investido. No entanto, excluída a UHE, o Pará é o que tem maior valor nominal de investimentos totais e de valores aprovados pelo FDA.

No Pará os investimentos foram mais distribuídos ao longo dos anos, inclusive incorporando a aprovação mais recente (2014) e que gerou mais emprego no período. Só este pleito correspondeu a R\$ 0,5 bilhão do orçamento do FDA participando em quase metade dos recursos aprovados para o estado.

O terceiro estado com mais investimentos totais estimados é o Maranhão, seguido por Mato Grosso, Amazonas e Tocantins. Os investimentos não estabelecidos em estados são as linhas de transmissão que passam por mais de uma UF, como é o caso do Amapá, que foi integrado ao Sistema Interligado Nacional (SIN) via conexão com o estado do Pará pelo financiamento de um linhão de transmissão de energia.

Em todo o período analisado, os quatro estados (AM, MA, TO e MT), no montante, tiveram recursos do FDA da ordem de R\$ 0,8 bilhão, com investimentos totais previstos de R\$ 1,5 bilhão, representando que o FDA compõe boa parte do portfólio das operações. Percebe-se ainda a ausência dos estados do Acre e Roraima nos investimentos com participação do fundo.

Em termos de participação relativa, o VADI apresenta 60% proveniente do FDA no Maranhão, 59% no Mato Grosso e 57% no Amazonas. No Pará e Tocantins fica na casa dos 50% e os empreendimentos não definidos por estados não passam de 48%.

Na separação por atividade econômica, a participação do FDA nos investimentos totais continua abaixo dos 60%. Esse valor foi atingido no curtume, transportes e na UHE, quando se retira Santo Antônio. O quadro abaixo mostra estes dados.

Quadro 9 – VADI por Atividade Econômica 2006-2014 (Em reais)

Atividade Econômica	FDA	Investimentos Totais	%
Curtume	17.416.046	29.073.247	60%
Estação Retificadora	150.000.000	1.392.246.000	11%
Frigorífico	53.792.703	103.851.708	52%
Linhas de Transmissão	1.393.804.779	2.641.639.296	53%
Metais	31.474.021	58.692.477	54%
PCH	216.444.600	390.235.676	55%
Produção óleos	576.067.000	1.359.810.996	42%
Transportes	124.500.000	207.500.480	60%
UHE	171.961.820	287.129.337	60%
UTE	548.849.448	933.726.379	59%
Total	3.284.310.417	7.403.905.596	44%

Fonte: CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM.

A atividade que mais projetou investimentos totais foram as linhas de transmissão com R\$2,6 bilhões. Elas também foram as que mais tiveram recursos aprovados nominalmente, R\$1,3 bilhão, o que representou um percentual de 53% do investimento.

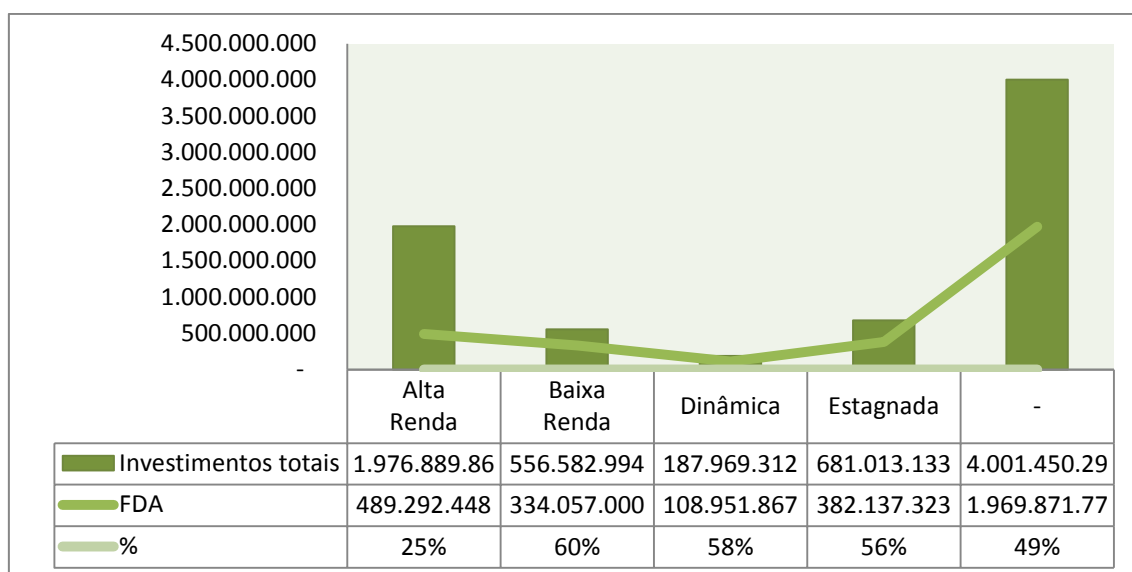
A estação retificadora mostra que estima um alto investimento, no entanto ao contrário das linhas de transmissão tem pouca participação do FDA (11%). O contrário se verifica no projeto de produção de óleo vegetal que está no mesmo patamar de investimentos totais que a Retificadora, porém sua participação é bem maior, 42%. Vale ressaltar que este empreendimento só se financia pelo FDA e por recursos próprios segundo o projeto apresentado.

As UTEs chegam a quase R\$ 1 bilhão em investimentos totais com participação de 59% do fundo nesse valor. Em nível mais baixo de investimentos, as PCHs e UHEs também tem boa parte dos recursos provenientes do fundo, assim como os transportes.

O frigorífico estimou investimentos em R\$ 100 milhões, ao passo que os metais, R\$ 58 milhões, e o curtume, R\$ 29 milhões. Todos têm investimentos menores, mas uma participação relativa mais significativa do fundo nos seus desembolsos.

Na análise por tipologia, a região de alta renda somou R\$1,9 bilhão em investimento, porém a parcela condizente ao FDA correspondeu a 25% deste total, o que vai de acordo com a política, pois esta não é uma área prioritária no geral. O gráfico a frente mostra a distribuição nas outras áreas da PNDR.

Gráfico 13 – VADI por Tipologia da PNDR.



Fonte: CGAV/SUDAM com base nas informações fornecidas pela CGFIN/SUDAM.

Na região dinâmica os investimentos previstos totalizam R\$187 milhões, dos quais o FDA participa com 58% desse valor. Nas regiões estagnadas, os investimentos totais estão na ordem de R\$ 681 milhões, bem maiores que na dinâmica, e o FDA conta com uma participação levemente inferior, 56%. Na região de baixa renda, os investimentos chegaram a R\$ 500 milhões, no entanto, a participação do FDA atinge o teto de 60% de participação no valor investido. Nas regiões onde não se pode estabelecer uma tipologia, os valores chegam a R\$ 4 bilhões e o FDA corresponde a quase metade desta previsão.

Destaca-se nesse item que a participação do FDA nos investimentos nas tipologias de alta renda são menores que nas outras tipologias, com destaque para a baixa renda em que o fundo é utilizado na sua máxima participação financeira. A magnitude de tais investimentos sinaliza para efeitos positivos como externalidades e

transbordamentos que possuem potencial para serem canalizados às outras tipologias objetivadas pela PNDR.

Denota-se que o FDA é importante na composição do portfólio de financiamentos de infraestrutura na região norte. Os investimentos apoiados pelo FDA na região amazônica são necessários porque boa parte dos empreendimentos financiados, quando maturados serão de utilização pública⁸ (energia e rodovias), que proporcionam também externalidades positivas para a região e dificilmente seriam feitos exclusivamente com capitais oriundos da iniciativa privada.

Ademais no Brasil existe um mercado incompleto⁹ de capitais de longo prazo e esses investimentos são de longa maturação, não existindo um sistema de financiamento privado necessário ao esforço de desenvolvimento socioeconômico. Nesse caso, a participação do fundo ajuda na concessão de crédito de longo prazo para que se financiem os investimentos úteis à sociedade e a economia do país.

O Brasil por ser um país em desenvolvimento exige uma coordenação de mercados de alta escala. O objetivo de uma industrialização rápida de um país relativamente atrasado requer uma ordenação de setores prioritários para a instalação de indústrias, o que exige uma estreita coordenação entre empresas, bancos e outros agentes envolvidos. Esse envolvimento vem sendo coordenado pelo Governo Federal através de processos de planejamento como a PNDR, da qual o FDA faz parte.

⁸ Bens públicos não são adequadamente ofertados pelo mercado e necessitam de uma participação estatal para melhor provê-los, pois são essenciais à sociedade. Para melhor definição, ver Giambiagi e Além (2011).

⁹ Entende-se que um mercado é incompleto quando um bem não é ofertado, ainda que seu custo de produção esteja abaixo do preço que os potenciais consumidores estariam dispostos a pagar.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados e conclusões relacionadas ao presente estudo encontram-se resumidos no quadro abaixo:

Quadro 10 – Resumo dos Resultados

DIMENSÃO	ANÁLISE	INDICADOR	RESULTADO	CONCLUSÃO
ESFORÇO	EXECUÇÃO	TEFF	Máxima 0,38	É regular em relação ao PIB regional, mas ainda pouco expressivo e pode ser elevado.
			Mínima 0,34	
RESULTADOS	EFICIÊNCIA	TEOF	Máxima 100%	Inconstante e sensível as alterações regulamentares de 2012.
			Mínima 0%	
	EFICIÊNCIA	TED	Máxima 169%	Inconstante, mas com boa demanda. Redução de aprovações a partir 2012.
			Mínima 0%	
	EFICÁCIA	TMLR	387 dias em 2014	A instituição cumpre o normativo e a tendência é a redução do indicador.
			NTPF	17 projetos
	EFICÁCIA	TCCP	Máxima de 30%	Irregular, com pico em 2010 e vales em 2007 e 2012.
			Mínima de 0%	
EFETIVIDADE	QE	6.309 empregos	Agroindústria no Pará intensiva em empregos	
		2.313 empregos	Restante dos empregos estimados, com destaque para Rondônia, no projeto de frigorífico e na região estagnada.	
	VADI	13 bilhões	UHE Santo Antônio é o maior investimento, com baixa participação do FDA.	
		7,4 bilhões	Outros investimentos com destaque para o Pará, as linhas de transmissão e áreas com mais de uma tipologia.	

Fonte: Elaboração dos Autores.

Os resultados mostram que a taxa de esforço fiscal do FDA (TEFF) é regular e ainda pouco expressiva se comparada com o PIB da Amazônia legal, com o PIB do país e também com o PIB 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 inconstante ao longo da série temporal com oscilações até 2011 e uma regularidade 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 na aprovação dos projetos. A mudança na assunção do risco do fundo para o agente operador provocou uma redução nos projetos aprovados e uma concorrência com outras fontes de financiamento das políticas regionais, como o FNO do Banco da Amazônia S.A.

Na análise de eficiência, a efetivação da demanda oscila bastante entre o que foi solicitado e o que foi liberado afetando a efetivação dos negócios e geração de externalidades positivas, como investimentos e empregos. Complementar a isso, a TMLR que afeta a tomada de decisão do empresário aponta que o tempo médio vem diminuindo. Os dois indicadores sofrem efeitos a partir de 2012, como nos indicadores de execução, embora em todo período a TMLR nunca ultrapassasse o tempo de análise permitido por lei e a demanda continue positiva, o problema está nas aprovações.

Na eficácia, foram aprovados 21 projetos, dos quais 4 foram cancelados. Dos 17 projetos em vigor, os destaques por UF são para Mato Grosso e Rondônia com 4; por atividade econômica, as UTEs, PCHs, Linhas de Transmissão com 3 cada um e UHE com 2; e por Tipologia da PNDR, 5 projetos estão na alta renda e 4 na estagnada. No entanto, é importante ressaltar que apenas um projeto se encontra em região de baixa renda. O mesmo ocorre sob a ótica da UF. Acre e Roraima ainda não são beneficiados diretamente com os recursos do FDA.

Na taxa de crescimento da carteira (TCCP) o crescimento é irregular, variando de 30% em 2010, mas chegando a 0% em 2007 e 2012, quando não houve projetos aprovados. Nota-se também que o cancelamento de quatro projetos até 2010 fez diminuir o número de projetos em carteira.

Com relação à efetividade, a soma de todos os projetos aprovados estimam 8.622 empregos diretos e indiretos. A planta para produção de óleo vegetal no Pará projeta 6.309 empregos, o que corresponde a 72% do total. Se excluído este projeto, que foge a média geral, a projeção de empregos gerados/mantidos corresponde a 2.313 empregos, pois a maioria é intensiva em capital pelo próprio direcionamento do fundo. Os destaques ficam em Rondônia, na implantação da planta frigorífica e na tipologia estagnada.

Os investimentos totais são estimados em R\$20 bilhões com participação de R\$3,9 bilhões do FDA. Entretanto, a UHE de Santo Antônio em Rondônia, uma das grandes obras do PAC, representa R\$ 13 bilhões dos investimentos totais, ou seja, 74% do valor. Porém, a maior parte é oriunda de outras fontes. Os outros projetos contam com boa participação do fundo, que permite até 60% do valor total financiado e contabilizam R\$ 7,4 bilhões em investimentos totais e 44% de participação do FDA. Excluído a UHE Santo Antônio, o estado que mais tem investimentos previstos e

desembolso do FDA é o Pará, a maior atividade são as linhas de transmissão e municípios que abrangem mais de uma tipologia.

Diante do exposto, percebe-se que o FDA é importante na constituição do portfólio financeiro das empresas que desejam investir na Amazônia, mas que pode ainda ser potencializado a partir da identificação dos motivos que levam à baixa taxa de execução orçamentária, a despeito da forte demanda existente pelos recursos do fundo, o que uma vez solucionado pode ensejar solicitação de incremento do orçamento e ampliar seus resultados sobre a Amazônia.

É interessante salientar que o presente relatório encaminha outras análises que ainda podem ser realizadas em relação ao FDA. Essas poderão explorar outros aspectos e as consequências da operação desse fundo para a Amazônia Legal e isso será feito em um momento posterior, no segundo ciclo avaliativo. Mais adiante, no terceiro ciclo, é sugerida uma avaliação com a metodologia de dados em painel de efeito fixo que mede o impacto dos desembolsos no PIB a nível municipal, meso e macrorregional mais condizente para um fundo estruturante que remete a outras externalidades além do emprego e investimento.

4. REFERÊNCIAS

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL - BNB. 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.

GIAMBIAGI, F. ALÉM, A. C. D. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Contas Regionais do Brasil 2012**. Rio de Janeiro: IBGE. n. 42, 2014.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL - MI. **Portaria n° 382, de 20 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**. Brasília: MI, 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/content/guia-referencial-para-medi%C3%A7%C3%A3o-de-desempenho-e-manual-para-constru%C3%A7%C3%A3o-de-indicadores>. Acesso em: 14 mai. 2015.

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.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - STN. **Execução Orçamentária dos Estados (1995-2014)**. Brasília: 2014. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf Acesso em: 20 jun. 2015.

SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – SUDAM. **Relatórios de Gestão do FDA**. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br/index.php/documentos-institucionais?id=151> Acesso em: 06. dez. 2015.

_____. **SUDAM incentivos fiscais**. Atraindo investimentos, empregos e renda na Amazônia. Belém: Sudam, 2010. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br/index.php/publicacoes>. Acesso em: 01. mar. 2016.

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.

5. NOTA SOBRE OS AUTORES

Celso Ângelo de Castro Lima – Administrador, Atuou como gestor do Porto de Santarém pela Companhia Docas do Pará (2005 a 2012). Atualmente, é Coordenador-Geral da área de Avaliação de Fundos e Incentivos Fiscais da SUDAM (CGAV/SUDAM).

Kleber Antonio da Costa Mourão – Economista da CGAV/SUDAM; Doutorando em Administração (PPAD/UNAMA); Mestre em Economia (UNAMA, 2003); Especialista em Economia do Trabalho (UFPA, 1998); Especialista em Docência do Ensino Superior (UNAMA, 1997); Professor universitário; Atuou também como Economista no Banco da Amazônia S.A. entre 2002 e 2015.

Naara Jayze de Souza Soares – Engenheira Civil da CGAV/SUDAM graduada pela UFPA. Atuou como engenheira no Banco da Amazônia S.A. (2011-2013) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (2013-2015).

Rafael Almeida Ramos – Economista da CGAV/SUDAM graduado pela UFPE. Atua na área de avaliação de políticas de desenvolvimento regional e teoria microeconômica.

Rodrigo Portugal da Costa – Economista da CGAV/SUDAM; Mestre em Economia pela UFPA (2014) e Pesquisador Assistente III do IPEA (2014-Atual). Atuou como Economista no Banco da Amazônia S.A. entre 2012 e 2014 e foi bolsista Erasmus Mundus na Technische Universität Dresden (2009-2010) na Alemanha. Pesquisa na área de Finanças Públicas, Desenvolvimento Regional e Avaliação e Monitoramento de Políticas de Desenvolvimento Regional.

Sergio Felipe Melo da Silva – Economista da CGAV/SUDAM; Mestrando em Desenvolvimento Econômico Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da UFPA. Atua na área de avaliação de políticas de desenvolvimento regional, Matriz Insumo Produto; Inovação Tecnológica; Economia ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

ANEXOS

PROJETOS APROVADOS PELA SUDAM

NR	EMPRESA	Aprovação		Município	UF	RECURSOS (Em 1,00 Real)				Status	Objetivo
		Res	data			RP	FDA	Outros	Total		
1	Gera - Geradora de Energia do Amazonas S/A	42	31/07/06	Manaus	AM	40.976.211,59	116.194.954,88	45.419.894,57	202.591.061,04	Implantado	Implantação de uma Usina Termoeletrica denominada UTE Ponta Negra, com 81.250 kw
2	Geraoeste - Usinas Elétricas do Oeste Ltda	38	10/07/06	Juscimeira	MT	29.590.187,02	78.382.800,00	27.717.199,98	135.690.187,00	Implantado	Implantação de uma Pequena Central Hidreletrica de 29.100 kw.
3	Companhia Energética Manauara	43	03/08/06	Manaus	AM	36.356.204,75	98.597.494,65	39.598.624,79	174.552.324,19	Em implantação	Implantação de uma Usina Termoeletrica de 85.380 kw.
4	Usimar - Usina Siderúrgica de Marabá S/A	47	11/09/06	Marabá	PA	20.880.000,00	31.320.000,00	23.104.578,15	75.304.578,15	Cancelado	Implantação de duas termoeletricas com capacidade de 5.000 kw cada utilizando como combustível os gases residuais dos auto fornos.
5	Porto Franco Energética S/A	50	09/10/06	Dianópolis	TO	31.094.614,32	76.486.713,42	45.470.106,51	153.051.434,25	Implantado	Implantação de uma Pequena Central Hidreletrica de 30.000
6	Usina Elétrica do Nhandú S/A	51	18/10/06	Guarantã do Norte	MT	20.203.588,32	60.061.800,00	19.938.200,00	100.203.588,32	Em implantação	Implantação de duas pequena central hidreletrica 13.000 e 9.000 KW
7	Brazservice Wet Leatherr S/A (*)	52	13/11/06	Pedra Preta	MT	5.957.201,61	17.416.046,00	5.700.000,00	29.073.247,61	Em implantação	Implantação de um Curtume
8	Eletrogoes S/A	55	28/11/06	Pimenta Bueno	RO	58.054.618,12	171.961.820,46	57.112.899,41	287.129.337,99	Em implantação	Implantação de uma Usina Hidreletrica de 73.500 kw
9	Minerva Industria e Comércio de Alimentos Ltda	1	04/03/08	Rolim de Moura	RO	36.606.802,00	53.792.703,00	13.452.203,00	103.851.708,00	Implantado	Implantação de uma planta frigorifica
10	SANEATINS - Companhia de Saneamento do Tocantins	2	04/03/08	Diversos	TO	36.917.979,79	68.906.262,00	14.713.018,92	120.537.260,71	Pediu retirada	Implementação de sistemas de esgotos sanitários.
11	Alubar Metais S/A	3	17/03/08	Barcarena	PA	11.934.781,07	31.474.021,00	15.283.675,20	58.692.477,27	Em implantação	Ampliação de fabricação de vergalhões e gotão.
12	Brasnorte Transmissora de Energia S/A	8	21/07/09	diversos	MT	78.702.895,00	123.398.895,00	12.407.250,00	214.509.040,00	Arquivado	Construção, operação e manutenção das instalações de transmissão de 402 km
13	Geranorte - Geradora de Energia do Norte S/A (**)	13	22/09/09	Miranda do Norte	MA	139.038.544,94	334.057.000,00	83.487.449,11	556.582.994,05	Em implantação	Implantação 2 UTE's com total de 331,70 MW
14	Telemar Norte Leste S/A (***)	1	18/01/10	AP/AM/MA/PA/RR		225.893.616,88	446.481.000,00	220.749.739,00	893.124.355,88	Cancelado	Implantação, Ampliação e Modernização em Telefonia Fixa
15	Linhas de Macapa Transmissora de Energia S/A	21	24/09/10	Oximiná/PA Macapá/AP	-	236.990.398,80	569.568.025,80	142.721.618,41	949.280.043,01	Em implantação	Linha de Transmissão de 713 km e subestações entre Oriximiná/PA e Macapá/AP
16	Linha de Xingu Transmissora de Energia S/A	22	24/09/10	Tucuruí a Jurupari	PA	250.614.955,99	602.447.754,41	151.016.938,60	1.004.079.649,00	Em implantação	Linha de Transmissão de 527 km e subestações entre Tucuruí/PA e Jurupari/PA
17	Santo Antonio Energia S/A	33	14/12/10	Porto Velho	RO	4.459.039.802,00	637.316.640,00	8.404.719.000,00	13.501.075.442,00	Em implantação	Implantação de UHE Santo Antonio capacidade de 3.150,40 MW
18	Manaus Transmissora de Energia S/A	4	02/03/11	Oriximiná/PA Cariri/AM	-	592.246.000,00	150.000.000,00	650.000.000,00	1.392.246.000,00	Em implantação	Linha de Transmissão de Oximiná/PA a Itacoatiara/AM e Itacoatiara/AM a Cariri/AM, com
19	Estação Transmissora de Energia S/A - ETE	8	24/05/11	Porto Velho	RO	140.704.738,62	221.789.000,00	325.785.835,68	688.279.574,30	Em implantação	Estação Retificadora nº 01, CA/CC, 500/ ±600 Kv - 3150 MW
20	Morro da Mesa Concessionaria S/A	14	27/06/12	Primavera do leste	MT	41.500.480,00	124.500.000,00	41.500.000,00	207.500.480,00	Em implantação	Obras de recuperação de 122 Km de rodovia
21	Belém Bioenergia Brasil S/A	8	26/03/14	Tailandia/Tomé- açú/mãe do Rio	PA	783.743.996,00	576.067.000,00	-	1.359.810.996,00	Em implantação	Produção de óleo vegetal, sendo óleo de palma, óleo de palmiste e torta de palmiste.
TOTAL						7.277.047.616,82	4.590.219.930,62	10.339.898.231,33	22.207.165.778,77		

Fonte: Sudam. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br/index.php/fda?id=98>



MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO NACIONAL



Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
Trav. Antônio Baena, 1113
CEP: 66093-082 - Marco - Belém - PA - Brasil
Ouvidoria: 0800 610 021 / 4008-5689
ouvidoria@sudam.gov.br • sic@sudam.gov.br

Composto e Impresso: Reprografia da SUDAM