

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC 037.079/2012-3

Fiscalis 1.252/2012

Ministro Relator: José Jorge

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade:	Levantamento de natureza operacional.
Atos Originários:	Despacho do Min. José Jorge, no âmbito do TC 038.223/2012-0, em 3/10/2012
Objeto da Fiscalização:	Examinar os indicadores da PNDR quanto à sua adequação aos objetivos da política pública.
Atos de Designação:	Portaria de Fiscalização/Fase Planejamento 2.657/2012 (peça 1); Portaria de Fiscalização/Fases Execução e Relatório 2.839/2012 (peça 2); Portaria de Fiscalização 3.139/2012 (peça 25); Portaria de Fiscalização 61/2013 (peça 42).
Período abrangido:	01/10/2012 a 24/10/2012 – Planejamento 25/10/2012 a 23/11/2012 – Execução 26/11/2012 a 14/12/2012 e 17/01/2013 a 08/02/2013 – Elaboração do Relatório
Composição da equipe:	Leonardo Rodrigues Albernaz – Matr. 8178-7 (Coordenador) Bruno Marra Corrêa – Matr. 7609-0

DOS ÓRGÃOS/ENTIDADES FISCALIZADOS

Órgãos/entidades fiscalizados:	Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR/MI); Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI/MI); Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene); Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam); Banco da Amazônia (Basa/MF) Banco do Brasil (BB/MF); Banco do Nordeste do Brasil (BNB/MF).
Vinculação TCU:	Semag; SefidTransporte; Secex-PE; Secex-CE; Secex-PA

Sumário

1. Introdução	3
2. Instrumentos de Financiamento e Formas de Atuação da PNDR	5
3. Indicadores: Aspectos do Desempenho e Propriedades	10
4. Indicadores Gerais das Desigualdades Regionais	12
5. Indicadores no PPA 2012-2015: Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	14
6. Indicadores de Desempenho dos Instrumentos da PNDR	17
7. Conclusão	25
8. Propostas de Encaminhamento	26

1. INTRODUÇÃO

1.1. O TCU tem realizado, desde 2009, uma sequência de fiscalizações sobre a atuação governamental com vistas à redução das desigualdades regionais brasileiras, sobretudo devido à relevância constitucional do tema e à expressiva materialidade dos recursos públicos envolvidos, que superaram, em 2011, o montante de R\$ 26 bilhões.

1.2. Conforme consignado no Relatório das Contas de Governo referentes a 2011, apesar da crescente destinação de recursos federais ao longo de várias décadas, as disparidades regionais têm se mantido em patamares bastante elevados, configurando um quadro de persistente desequilíbrio no desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Os dados seguintes expõem esse quadro crônico, focalizando o período compreendido entre 2002 e 2009, e utilizando como recorte territorial as macrorregiões do país.

Evolução do PIB *per capita* por macrorregiões brasileiras – 2002 a 2009

(em R\$)

Região	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Centro-Oeste	10.565	12.228	13.846	14.606	15.546	17.844	20.372	22.365
Sudeste	11.140	12.424	14.009	15.469	16.912	19.277	21.183	22.147
Sul	9.615	11.440	12.677	13.206	14.156	16.564	18.258	19.325
Norte	5.050	5.780	6.680	7.241	7.988	9.135	10.216	10.626
Nordeste	3.891	4.355	4.899	5.499	6.028	6.749	7.488	8.168

Fonte: IBGE.

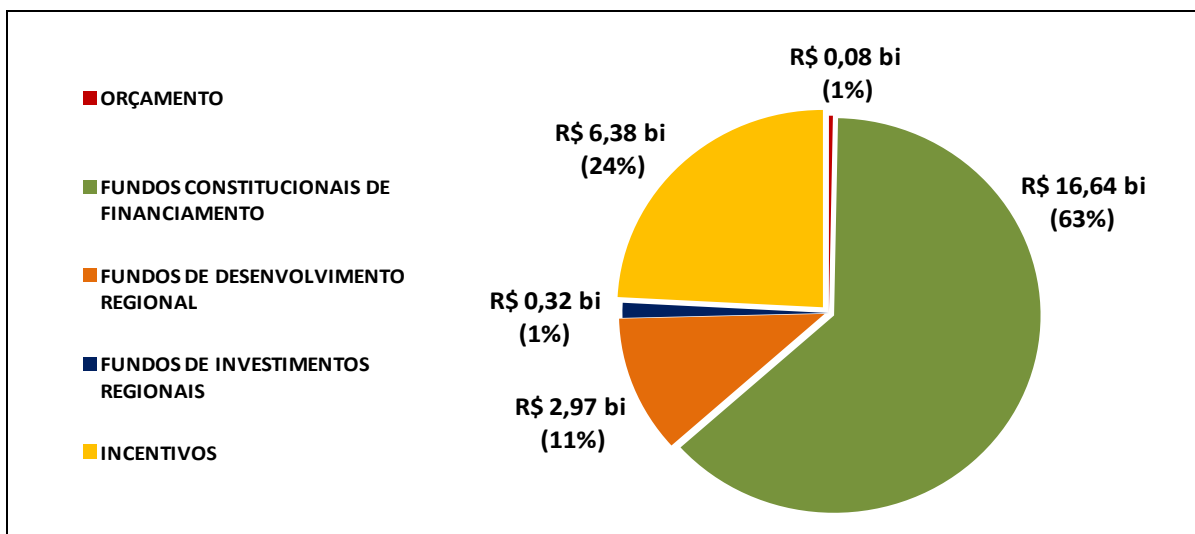
1.3. A relação entre o maior e o menor PIB *per capita* das regiões, que chegava a 2,86 em 2002, mantinha-se em 2,74 em 2008. Em que pese o avanço experimentado pela região Centro-Oeste, não restrito ao período analisado, evidencia-se que as regiões historicamente menos desenvolvidas – Norte e Nordeste – permanecem muito aquém do nível de riqueza alcançado pelo restante do país.

1.4. Trabalhos anteriores se dedicaram a vários elementos estruturais da atuação governamental que têm contribuído para esse quadro de persistência das desigualdades regionais, demonstrando problemas de formulação e governança da política pública que concorrem para sua falta de efetividade. Neste levantamento, o foco se concentra na análise dos indicadores disponíveis para aferir o desempenho do governo e, de forma concomitante, assegurar transparência sobre as ações empreendidas e seus resultados.

1.5. Como registrado nas referidas fiscalizações, a atuação de governo com vistas à redução das disparidades regionais encontra-se formalizada pelo Decreto 6.047/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Seu objetivo central, consignado no próprio normativo, consiste na “redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e na promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento”.

1.6. A PNDR tem sua ação estruturada por intermédio de instrumentos destinados, sobretudo, ao financiamento de empreendimentos da iniciativa privada, com destaque para os fundos constitucionais de financiamento e os incentivos fiscais. O gráfico seguinte demonstra a composição das fontes de recurso da política pública, tomando como base o exercício de 2011, para o qual já há dados consolidados.

Distribuição de recursos públicos conforme os instrumentos da PNDR – 2011



Fonte: SDR/MI.

1.7. A análise de indicadores empreendida neste relatório se concentrará na PNDR e em seus principais instrumentos de realização, além de contemplar a formulação do Programa Temático “Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial”, que congrega os esforços governamentais com vistas ao desenvolvimento regional no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015.

1.8. Com vistas à identificação e à análise dos indicadores relacionados à PNDR, aos seus instrumentos de realização e ao Programa Temático “Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial” do PPA 2012-2015, especialmente quanto a sua capacidade de orientar a atuação governamental para a consecução dos seus objetivos, permitir a aferição do seu desempenho e promover a transparência sobre os resultados alcançados, foram elaboradas questões iniciais de auditoria para nortear o trabalho de levantamento:

- I. Os indicadores que refletem os efeitos planejados da PNDR e seus instrumentos são adequados e suficientes para sinalizar os resultados da atuação governamental?
 - a. Os indicadores utilizados são capazes de indicar as condições sociais e econômicas regionais de interesse para a PNDR?
 - b. Os indicadores são medidos tempestivamente e usados nas tomadas de decisão?
 - c. Quais são os instrumentos de divulgação desses indicadores e seus resultados?
- II. Os indicadores de produtos, associados aos instrumentos de financiamento e execução da PNDR, são adequados e suficientes para orientar a gestão e assegurar a transparência sobre seu desempenho?

1.9. A partir da análise das informações e das respostas obtidas às questões descritas, o levantamento objetivou identificar de que forma os indicadores disponíveis são capazes de contribuir para os bons resultados da PNDR, assim como analisar as limitações que o atual conjunto de indicadores de efeitos e de produtos traz para a gestão da política. A partir dessa análise, é possível considerar as medidas necessárias ao **aprimoramento da concepção da PNDR e dos seus instrumentos de monitoramento e avaliação**, assim como para o aperfeiçoamento do programa temático do PPA responsável por consubstanciar, no plano de governo, os esforços para redução das disparidades regionais no Brasil.

2. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO E FORMAS DE ATUAÇÃO DA PNDR

2.1. Consoante o objetivo central do levantamento, é preciso verificar, por um lado, os indicadores de efeitos socioeconômicos, que devem refletir a desigualdade regional em suas

expressões de interesse, assim como sua variação ao longo do tempo, e, por outro, os indicadores de produtos gerados pelos instrumentos que permitem a operacionalização e o financiamento da política.

2.2. Com esse propósito, neste tópico apresenta-se uma visão geral da PNDR, a partir da identificação e descrição dos seus instrumentos e, em seguida, da demonstração da sua lógica geral de intervenção, apurada em levantamento prévio de auditoria realizado no âmbito do TC 033.934/2011-8.

2.3. Fundos Constitucionais de Financiamento

2.3.1. A questão regional é tratada pela Constituição Federal (CF) de 1988 em três momentos. Em primeiro lugar, de acordo com o art. 3º, II, da CF, é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil garantir um desenvolvimento regional harmônico. Da mesma forma, um dos princípios da ordem econômica é a redução das desigualdades regionais, conforme expresso no art. 170, VII, da CF.

2.3.2. Em relação à concatenação dos esforços a cargo do governo federal, o art. 43 da Constituição estabelece que, para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. Nesse artigo, está contida a autorização para a criação das superintendências de desenvolvimento regional e para a concessão de incentivos fiscais ao desenvolvimento regional.

2.3.3. Além disso, nos termos do art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal de 1988, a União entregará 3% do da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), para aplicação em **programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste**, por intermédio de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os correspondentes planos regionais de desenvolvimento.

2.3.4. Para efetivar a distribuição desses recursos, a Lei 7.827/1989, criou os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Conforme estipula o parágrafo único do art. 6º da referida lei, ao regulamentar sua aplicação, os recursos foram distribuídos da seguinte forma: 0,6% para o FNO, 1,8% para o FNE e 0,6% para o FCO.

2.3.5. Os bancos administradores dos fundos elaboram os programas de financiamento e os conselhos deliberativos das superintendências de desenvolvimento os aprovam, conforme os termos das diretrizes, orientações gerais e prioridades, estabelecidas no art. 3º da Lei 7.827/1989, devendo guardar consonância com as diretrizes emanadas pelo Ministério da Integração Nacional e pelos Conselhos Deliberativos dos fundos.

2.3.6. Por fim, ressalta-se que a Lei 12.716/2012 fez ajustes no marco legal dos Fundos Constitucionais de Financiamento, dispondo que são beneficiários dos recursos desses fundos os produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, além das cooperativas de produção, que desenvolvam **atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços** das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com as prioridades estabelecidas nos respectivos planos regionais de desenvolvimento.

2.4. Fundos de Desenvolvimento Regional

2.4.1. Também fazem parte dos instrumentos financiadores da PNDR os Fundos de Desenvolvimento Regional da Amazônia (FDA), do Nordeste (FDNE) e o do Centro-Oeste (FDCO). Esses fundos foram criados por normativos próprios, em diferentes momentos.

2.4.2. O FDA foi criado pelo art. 3º da Medida Provisória 2.157-5/2001, cuja redação foi alterada pelo art. 16 da Lei Complementar 124/2007. O FDNE foi instituído pela Medida Provisória 2.156-5/2001, posteriormente alterada pela Lei Complementar 125/2007. Quanto ao FDCO, cabe ressaltar que foi criado pela Lei Complementar 129/2009, mas não recebeu recursos e não foi editado normativo para regulamentar seu funcionamento.

2.4.3. A finalidade desses dois fundos é assegurar recursos para a realização, em sua área de atuação, de **investimentos em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de negócios e de atividades produtivas**. O principal foco para alocação dos recursos é o setor de infraestrutura, com destaque para energia, abastecimento de água e esgotamento sanitário, produção de gás, transportes, telecomunicações, produção e beneficiamento de petróleo, portos e terminais.

2.4.4. O FDA é administrado pela Sudam, e o FDNE, pela Sudene, em ambos os casos com as finalidades de promover o desenvolvimento inclusivo e sustentável de suas áreas de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional.

2.4.5. É de competência da Sudam e da Sudene: *i)* definir objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável de sua área de atuação; *ii)* formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento de sua área de atuação, em consonância com a política nacional de desenvolvimento regional, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais; *iii)* propor diretrizes para definir a regionalização da política industrial, que considerem as potencialidades e as especificidades de sua área de atuação; etc.

2.4.6. Os Conselhos Deliberativos da Sudam e da Sudene disporão sobre as prioridades de aplicação dos recursos do FDA e FDNE, respectivamente, bem como sobre os critérios para o estabelecimento da contrapartida dos estados e dos municípios nos investimentos.

2.4.7. O agente operador do FDA é o Banco da Amazônia, cujas competências são fiscalizar os projetos sob sua condução e atestar sua regularidade e propor a liberação de recursos financeiros para os projetos em implantação sob sua responsabilidade.

2.4.8. O FDNE é operado pelo Banco do Nordeste do Brasil, cujas competências são as seguintes: *i)* identificação e orientação à preparação de projetos de investimentos a serem submetidos à aprovação da Sudene; *ii)* caso sejam aprovados, os projetos de investimentos serão apoiados pelo FDNE, mediante a ação do agente operador; *iii)* fiscalização e comprovação da regularidade dos projetos sob sua condução; e *iv)* proposição da liberação de recursos financeiros para os projetos em implantação sob sua responsabilidade.

2.4.9. Tanto o FDA quanto o FDNE financiam empresas constituídas na forma de sociedade por ações (S.A.), aptas a emitir debêntures – título de crédito representativo de empréstimo que uma companhia faz junto a terceiros e que assegura a seus detentores direito contra a emissora, nas condições constantes da escritura de emissão.

2.5. Fundos de Investimento

2.5.1. Inclui-se no rol de instrumentos da PNDR os Fundos de Investimento da Amazônia (Finam) e do Nordeste (Finor), que foram criados pelo Decreto-Lei 1.376, de 12 de dezembro de 1974, e reformulados pela Lei 8.167/1991, esta regulamentada pelo Decreto 101, de 17 de abril de 1991. Em suma, esses fundos têm o objetivo de conceder benefícios fiscais pelo governo federal.

2.5.2. O Finam e o Finor têm como foco investir em instalações de empreendimentos considerados prioritários ao desenvolvimento socioeconômico das regiões Norte (Amazônia Legal – que compreende os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão, a oeste do meridiano de 44°) e Nordeste do Brasil, visando diminuir a desigualdade existente entre essas regiões e aquelas localizadas ao Sul do país. Ou seja, destinam-se a reduzir as distorções inter e intrarregionais, conforme preceitua a CF de 1988.

2.5.3. Os recursos do Finam e Finor advêm, dentre outros, de renúncia fiscal realizada por pessoas jurídicas de todo o país, contribuintes do imposto de renda (IR) incidente sobre o lucro real (imposto sobre a exploração das atividades produtivas). Os beneficiários podem deduzir parte desse imposto como forma de incentivo fiscal, para aplicação em projetos destinados àquelas regiões do Brasil, recebendo, em troca, cotas de participação daqueles fundos.

2.5.4. Ademais, empresas que pretendem se instalar nas regiões Norte e Nordeste podem ter acesso aos recursos do Finam e Finor, desde que, em contrapartida, emitam ações ou debêntures conversíveis em ações no exercício fiscal. Percebe-se que os Fundos de Investimentos Regionais têm como objetivo a mobilização de recursos para regiões carentes de poupança privada, em face da escassez na oferta de recursos de capitais para a região Nordeste do Brasil, seguindo diretrizes e prioridades definidas pelo Ministério da Integração Nacional. O Finam é administrado pela Sudam e operado pelo BNB, enquanto que a Sudene administra e o BNB opera o Finor.

2.5.5. A Tabela 1, a seguir, sintetiza os operadores e administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento, de Desenvolvimento Regional e de Investimentos.

Tabela 1: Operadores e Administradores dos Fundos

Banco Operador	Fundo	Superintendência Administradora
Banco do Brasil (BB)	FCO	Superintendências de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco)
Banco da Amazônia (Basa)	FNO	Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)
	Finam	
	FDA	
Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	FNE	Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)
	Finor	
	FNDE	

2.6. Incentivos Fiscais

2.6.1. Incentivos Fiscais são instrumentos da PNDR que estimulam a formação de capital fixo e social nas regiões da Amazônia e Nordeste, com vistas à geração de emprego e renda. Esses benefícios são concedidos a empresas instaladas nas áreas de atuação da Sudam e/ou da Sudene, em diversas modalidades. Destaca-se o incentivo de redução de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis, conferido a empreendimentos que se instalem, ampliem, modernizarem ou diversifiquem sua produção, em setores considerados prioritários para o desenvolvimento regional.

2.6.2. As empresas poderão usufruir das seguintes modalidades de incentivos: i) redução e reinvestimento do imposto de renda de pessoas jurídicas; ii) isenção do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); e iii) depreciação acelerada incentivada, para efeito de cálculo do imposto sobre a renda e do desconto, no prazo de 12 (doze) meses contado da aquisição, dos créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da cofins.

2.7. Lógica de Intervenção dos Instrumentos da PNDR

2.7.1. O diagrama a seguir, elaborado no âmbito do TC 033.934/2011-8, apresenta de forma sintética as relações lógicas entre as atividades, os produtos, os resultados intermediários e os resultados finais dos instrumentos principais da PNDR, descritos neste tópico. A elaboração do quadro baseou-se na concepção central do modelo do marco lógico, de forma a considerar o encadeamento de elementos para retratar a lógica de intervenção da política.

Lógica de Intervenção da PNDR

MECANISMO	Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO, FNO e FNE)	Fundos de Desenvolvimento Regional (FDA e FDNE)	Fundos Fiscais de Investimento (Finam e Finor)	Incentivos Fiscais	Programas Orçamentários (PPA 2008-2011)
RECURSOS	R\$ 16,7 bilhões	R\$ 2,97 bilhões	R\$ 0,3 bilhões	R\$ 6,4 bilhões	R\$ 0,08 bilhões
ATIVIDADES	Atividades para a concessão de empréstimos ao setor privado: definição de prioridades, seleção e aprovação de projetos, fiscalização e avaliação	Atividades para a concessão de empréstimos ao setor privado: definição de prioridades, seleção e aprovação de projetos, fiscalização e avaliação	Atividades para a concessão de empréstimos ao setor privado: definição de prioridades, seleção e aprovação de projetos, fiscalização e avaliação	Atividades diversas destinadas à concessão de incentivos fiscais	Identificação de demandas, planejamento de soluções, criação de mecanismos para coordenação entre atores locais, execução orçamentária
PRODUTOS	Concessão de financiamentos subsidiados para empreendimentos privados	Concessão de financiamentos subsidiados para empreendimentos privados	Concessão de financiamentos subsidiados para empreendimentos privados	Concessão de incentivos tributários para empreendimentos privados	Apoio à instalação de arranjos produtivos nas sub-regiões de atuação
RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS	Criação e ampliação de empreendimentos privados nas regiões de atuação	Ampliação da infraestrutura econômica e de empreendimentos produtivos nas regiões de atuação	Criação e ampliação de empreendimentos privados nas regiões de atuação	Criação e ampliação de empreendimentos privados nas regiões de atuação	Criação e ampliação de empreendimentos privados nas regiões de atuação
RESULTADOS FINAIS	Fortalecimento da atividade produtiva nas regiões N, NE e CO, com geração de emprego e renda	Fortalecimento da atividade produtiva das regiões N e NE, com geração de emprego e renda	Fortalecimento da atividade produtiva nas regiões N e NE (além de partes de MG e ES), com geração de emprego e renda	Fortalecimento da atividade produtiva nas regiões N e NE, com geração de emprego e renda	Fortalecimento da atividade produtiva nas sub-regiões prioritárias, com geração de emprego e renda
IMPACTO ALMEJADO	Desenvolvimento econômico e social das regiões				

2.7.2 Conforme demonstra o quadro, os principais instrumentos de financiamento e operação da PNDR concentram sua atuação no incentivo e financiamento direto a empreendimentos da iniciativa privada que se instalem nas correspondentes áreas de atuação dos fundos. Dessa forma,

busca-se o desenvolvimento das potencialidades regionais a partir da elevação dos investimentos privados, com efeitos sobre a produção e a geração de postos de trabalho.

2.7.3. De forma específica, assinala-se que o resultado final almejado pelos fundos e incentivos fiscais relativos à política é o fortalecimento da atividade produtiva de Norte, Nordeste e Centro-Oeste (além de partes de Minas Gerais e Espírito Santo), com geração de emprego e renda, contribuindo, por conseguinte, para o desenvolvimento econômico e social das regiões.

2.7.4. Adicionalmente, o quadro seguinte apresenta os objetivos gerais e específicos dos fundos e incentivos que integram a PNDR, detalhando os resultados imediatos esperados da concessão de recursos subsidiados para a implantação dos empreendimentos nas regiões de atuação.

Objetivos Gerais e Específicos dos Fundos de Financiamento da PNDR

Fundos Constitucionais de Financiamento		
Objetivo Geral	Contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico e social do Centro-Oeste, Norte e Nordeste	
Objetivos Específicos	FCO	Financiar as atividades produtivas voltadas aos setores econômicos industrial, agroindustrial, agropecuário, mineral, turístico, comercial e de serviços
	FNE	Financiar os setores produtivos privados, possibilitando, assim, a redução da pobreza e das desigualdades
	FNO	Financiar os setores produtivos privados, para atender às atividades de baixo impacto ambiental, cuja matriz é o desenvolvimento sustentável da Região Norte
Fundos de Desenvolvimento Regional		
Objetivo Geral	Assegurar recursos para a realização de investimentos em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de negócios e de atividades produtivas	
Objetivos Específicos	FDA	Implantação, ampliação, modernização e diversificação de empreendimentos privados localizados na Amazônia Legal
	FDNE	Realização de investimentos em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos na área de atuação da Sudene
Fundos de Investimento		
Objetivo Geral	Conceder benefícios fiscais contribuindo para o desenvolvimento econômico das regiões	
Objetivos Específicos	Finam	Estimular a instalação de novas empresas na região da Amazônia Legal
	Finor	Apoiar financeiramente empreendimentos instalados ou que venham a se instalar na área de atuação da Sudene
Incentivos Fiscais		
Objetivo Geral	Estimular a formação de capital fixo e social nas regiões da Amazônia e Nordeste, com vistas à geração de emprego e renda	
Objetivos Específicos	Assegurar a concessão de incentivos tributários para empreendimentos privados	

3. INDICADORES: ASPECTOS DO DESEMPENHO E PROPRIEDADES

3.1. Segundo o roteiro da Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias, formalizado no âmbito do TCU por meio da Portaria-Segecex 33/2010, um “indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o

objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas”. O normativo acrescenta que “os indicadores contribuem para a maior clareza sobre o que se deseja alcançar com certo programa de governo e sobre o que as organizações públicas e os programas devem entregar ou produzir”.

3.2. Como recursos metodológicos para representar a realidade, os indicadores podem se referir a diferentes aspectos do desempenho governamental, havendo algumas tipologias possíveis para classificar os indicadores em função da dimensão que eles devem retratar. Um exemplo é oferecido pelo Guia Metodológico para Construção de Indicadores, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), como descrito abaixo:

- i. **Insumo** (*input indicators*): são indicadores *ex-ante facto* que têm relação direta com os recursos a serem alocados, ou seja, com a disponibilidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e outros a serem utilizados pelas ações de governo. Pode-se citar como exemplos médicos/mil habitantes e gasto *per capita* com educação;
- ii. **Processo** (*throughput indicators*): são medidas em curso ou intermediárias, que traduzem o esforço empreendido na obtenção dos resultados, ou seja, medem o nível de utilização dos insumos alocados como, por exemplo, o percentual de atendimento de um público-alvo e o percentual de liberação dos recursos financeiros;
- iii. **Produto** (*output indicators*): medem o alcance das metas físicas. São medidas *ex-post facto* que expressam as entregas de produtos ou serviços ao público-alvo do programa. São exemplos o percentual de quilômetros de estrada entregues, de armazéns construídos e de crianças vacinadas em relação às metas físicas estabelecidas;
- iv. **Resultado** (*outcome indicators*): essas medidas expressam, direta ou indiretamente, os benefícios no público-alvo decorrentes das ações empreendidas no contexto do programa e têm particular importância no contexto de gestão pública orientada a resultados. São exemplos as taxas de morbidade (doenças), taxa de reprovação escolar e de homicídios;
- v. **Impacto** (*impact indicators*): possuem natureza abrangente e multidimensional, têm relação com a sociedade como um todo e medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazos. Na maioria dos casos estão associados aos objetivos setoriais e de governo.

3.3. Além disso, aos indicadores são associadas determinadas propriedades, capazes de indicar sua utilidade no contexto de uma ação de governo. A esse propósito, o roteiro adotado pelo TCU propõe a utilização de alguns critérios gerais, identificados com as qualidades necessárias ou, conforme o caso, desejáveis, que os indicadores de desempenho (ID) em programas governamentais devem possuir:

- i. Validade: grau segundo o qual o indicador reflete o fenômeno que está sendo medido. O ID deve ser a expressão dos produtos essenciais de um processo. O enfoque deve ser nos produtos e nos resultados. Assim, o ID deve medir aquilo que é produzido, seja produto intermediário ou final, além dos resultados (*outcomes*).
- ii. Confiabilidade: a fonte de dados utilizada para o cálculo do indicador deve ser confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados (ISSAI 3000/4, 2004).
- iii. Comparabilidade: propriedade de possibilitar comparações ao longo do tempo e entre diferentes objetos de auditoria.
- iv. Estabilidade: as variáveis componentes do indicador devem ter estabilidade conceitual, sua forma de cálculo não deve variar no tempo, bem como devem ser estáveis os procedimentos de coleta de dados para sua apuração. Essas são condições necessárias ao emprego de indicadores para avaliar o desempenho ao longo do tempo.
- v. Homogeneidade: na construção de indicadores devem ser consideradas apenas variáveis homogêneas. Por exemplo, ao estabelecer o custo médio por auditoria, devem-se identificar os diversos tipos de auditoria, já que para cada tipo tem-se uma composição de custo diversa.

- vi. Praticidade: garantia de que o indicador realmente é útil para o monitoramento e a tomada de decisões. Para tanto, deve ser testado, modificado ou excluído quando não atender a essa condição.
- vii. Independência: o indicador deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer monitorar, devendo ser evitados indicadores que possam ser influenciados por fatores externos.
- viii. Seletividade: deve-se estabelecer um número equilibrado de indicadores que enfoquem os aspectos essenciais do que se quer medir.
- ix. Compreensão: o indicador deve ser de fácil compreensão e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso. Indicadores que medem mais de uma variável e apresentam métricas não intuitivas podem ser usados, e às vezes devem sê-lo, quando têm aceitação e validade (ISSAI 3000/4, 2004).
- x. Completude: os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, resguardado o princípio da seletividade e da simplicidade (ISSAI 3000/4, 2004).
- xi. Economicidade: as informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a um custo razoável, quando comparado com a utilidade gerencial da informação que ele fornece.
- xii. Acessibilidade: deve haver facilidade de acesso às informações primárias bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores.
- xiii. Tempestividade: a apuração do indicador deve estar disponível quando necessária, em tempo para a tomada de decisão.
- xiv. Objetividade: o indicador deve ser inequívoco sobre o que está sendo medido e quais dados estão sendo usados em sua apuração. A objetividade inclui clareza sobre a definição do indicador, de forma a evitar disputa sobre seu significado, especialmente no caso de indicadores multidimensionais (USAID, 1998).

3.4. O Guia Metodológico para Construção de Indicadores (MP) acrescenta outras propriedades, agrupadas em essenciais ou desejáveis, entre as quais se destacam dois itens de especial importância no âmbito da questão regional:

- i. Sensibilidade: capacidade que um indicador possui de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas;
- ii. Desagregabilidade: capacidade de representação regionalizada de grupos sociodemográficos, considerando que a dimensão territorial se apresenta como um componente essencial na implementação de políticas públicas.

3.5. Em uma pesquisa preliminar, realizada no âmbito do TC 033.934/2011-8, verificou-se que, considerando todos os instrumentos da PNDR, há dezenas de indicadores disponíveis, relacionados a diferentes aspectos de desempenho. Dessa forma, por questões de viabilidade e priorização, o escopo deste levantamento concentrará atenção nos indicadores relacionados aos **produtos**, aos **resultados** e aos **impactos** da política e de seus mecanismos de operação.

3.6. Também por uma questão de priorização, entre as propriedades descritas neste tópico serão enfatizadas, sobretudo, características fundamentais para a política, como **validade**, **sensibilidade**, **completude** e **desagregabilidade** dos indicadores, como base para definição dos critérios avaliativos, tanto no âmbito do alcance geral da PNDR quanto na área de atuação dos instrumentos de financiamento e operação, como os fundos e os incentivos fiscais. Também será dedicada análise específica sobre os indicadores apresentados no PPA 2012-2015, especificamente no Programa Temático “Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial”.

4. INDICADORES GERAIS DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

4.1. Conforme ressaltado em trabalhos anteriores de fiscalização sobre a PNDR e seus instrumentos, a concepção de uma política de desenvolvimento regional passa por questões sociais, econômicas e ambientais, o que significa contemplar múltiplas relações entre temas como níveis de educação, investimentos em infraestrutura, capacidade de geração de emprego e renda, entre outros.

4.2. No âmbito do levantamento de auditoria conduzido no TC 033.934/2011-8, foram identificadas as causas principais da perpetuação das disparidades regionais, por meio da consulta a técnicos, gestores, especialistas da área e experiências internacionais. Conforme apresentou o referido relatório, foi apurado o seguinte quadro de fatores estruturais que estão na origem dos desequilíbrios entre as regiões brasileiras:

- i. Hegemonia das regiões mais desenvolvidas no circuito financeiro e produtivo;
- ii. Disponibilidade limitada, em porções do território brasileiro, de capital social e organização da sociedade;
- iii. Reduzida capacidade técnica e institucional;
- iv. Déficit de infraestrutura social e econômica;
- v. Déficit de governança e articulação setorial e federativa;
- vi. Limitações no aproveitamento do potencial de desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas;
- vii. Perfil concentrador da estrutura fundiária brasileira;
- viii. Falta de priorização governamental, agravada pela descontinuidade das políticas de desenvolvimento regional.
- ix. Baixa taxa de escolarização e níveis inferiores de educação em geral nas regiões menos desenvolvidas;
- x. Reduzido investimento em processos de inovação e competitividade;
- xi. Falta de identificação de oportunidades de investimentos pela iniciativa privada;
- xii. Carências nos diagnósticos das necessidades e das potencialidades locais.

4.3. Também de acordo com o levantamento, a PNDR não atua sobre a maior parte desses fatores, o que representa uma limitação ao seu potencial alcance. Ao contrário, os instrumentos associados à política atuam essencialmente por meio da concessão de incentivos à instalação ou à ampliação de empreendimentos produtivos nas regiões de atuação, pressupondo que os subsídios tributários ou creditícios serão capazes de elevar os investimentos, a capacidade produtiva e a criação de empregos, provocando efeitos positivos sobre os níveis de produção e renda das regiões alcançadas, que poderiam se refletir ainda em outros indicadores sociais e econômicos.

4.4. Ante esse quadro, são necessárias outras intervenções governamentais, decorrentes da ampliação do foco da PNDR ou provenientes de outras políticas públicas, desde que coordenadas entre si, de forma a combater as causas das desigualdades. Isso não elide a necessidade premente de que sejam adotados indicadores que reflitam os aspectos socioeconômicos relacionados, como forma de permitir ao Ministério da Integração Nacional e à Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional promoverem o monitoramento da evolução dos fatores estruturais.

4.5. Conforme apurado, os indicadores atualmente em uso não alcançam as várias dimensões que expressam as desigualdades. A rigor, para definição da tipologia que fundamenta a PNDR, são empregados dois indicadores: rendimento médio e variação do PIB *per capita*. Na instituição da política, foi estabelecida uma tipologia microrregional baseada nessas variáveis, que constituem uma aproximação sobre a disponibilidade de renda na região e o dinamismo da sua economia.

4.6. As variáveis selecionadas são coerentes com a concepção da PNDR, mas não são suficientes para descrever as dimensões da desigualdade regional e, por conseguinte, não atendem ao propósito de orientar uma ação ampla de governo com vistas à promoção de um desenvolvimento mais harmônico.

4.7. Por outro lado, as iniciativas em curso no contexto das propostas de reformulação da política pública têm contemplado um conjunto ampliado, composto por três grandes grupos de indicadores: de elegibilidade, de prioridade e de monitoramento. Por meio do Ofício Circular 535-SDR/MI, de 16/11/2012 (peça 23), a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional demonstra essa nova abordagem, definindo as finalidades de cada um dos grupos mencionados:

- **Indicadores de Elegibilidade:** Serão utilizados para identificar as regiões para atuação da PNDR, às quais haverá preferência na distribuição dos recursos destinados ao desenvolvimento regional.
- **Indicadores de Prioridade:** Serão utilizados para identificar as dimensões do desenvolvimento em que há maior necessidade de intervenção governamental, considerando aspectos da realidade regional em diferentes eixos temáticos: Educação, Estrutura Produtiva, Infraestrutura, Social Demográfico e Ciência e Tecnologia.
- **Indicadores de Monitoramento:** Serão utilizados para o acompanhamento dos níveis de desigualdade regional de forma sistemática, contemplando diferentes escalas territoriais e subsidiando análises sobre os efeitos alcançados pela PNDR e demais ações de governo com impacto regional.

4.8. Conforme expressa o referido ofício, essa ampliação das variáveis a serem contempladas na política decorre do **entendimento crescente acerca da multidimensionalidade da questão do desenvolvimento regional**. Essa perspectiva, que vem ganhando força a partir das conferências estaduais e regionais realizadas ao longo de 2012 com vistas à elaboração de propostas para revisão da PNDR, vai ao encontro das conclusões apresentadas no TC 033.934/2011-8, abrangendo uma série de indicadores que sinalizam os níveis regionais dos fatores que contribuem para a persistência das disparidades regionais, como educação e estrutura produtiva.

4.9. O MI relatou, também no âmbito do levantamento anterior, que já está em curso a elaboração de uma ferramenta informatizada para acompanhamento da política – denominada Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR). Os indicadores descritos poderão ser monitorados por meio do ODR, o que parece adequado para atender às questões levantadas neste tópico.

4.10. Portanto, cabe ao TCU, neste caso, reforçar a necessidade de que essas iniciativas sejam efetivamente realizadas e passem a integrar a gestão da PNDR. É de grande relevância que sejam dedicados os esforços e os recursos necessários para que haja um sistema de monitoramento capaz de abarcar as disparidades de qualidade de vida entre as regiões, assegurando um quadro mais preciso das diferenças, assim como de permitir o acompanhamento da evolução das causas que perpetuam os níveis de desenvolvimento desequilibrados.

4.11. Dessa forma, propõe-se ao Tribunal que determine ao Ministério da Integração Nacional, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, informar, no prazo de xx dias, a esta Corte o cronograma final de implantação e utilização do Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR), no prazo de sessenta dias após a ciência do acórdão, relacionando os indicadores que compõem o sistema e as correspondentes: formas de cálculo; fontes de informação; periodicidade de apuração; abrangência territorial; responsáveis pela apuração; e responsáveis pela inserção dos dados no sistema informatizado.

5. INDICADORES NO PPA 2012-2015: PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, TERRITORIAL SUSTENTÁVEL E ECONOMIA SOLIDÁRIA

5.1. No âmbito do PPA 2012-2015, a atuação diretamente afeta à questão das desigualdades regionais concentra-se no programa temático Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária. Considerando a dimensão estratégica do plano plurianual, que identifica onze diretrizes para o Estado brasileiro no período, percebe-se que o referido programa temático está associado ao seguinte macrodesafio:

Projeto Nacional de Desenvolvimento: dar seguimento ao Projeto Nacional de Desenvolvimento apoiado na redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda.

5.2. Para a consecução de suas finalidades, o programa temático foi composto por um conjunto de objetivos, aos quais estão associadas iniciativas diversas. No âmbito deste levantamento, somente serão considerados os objetivos sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, que estão diretamente relacionados à PNDR. A seguir, são relacionados os quatro objetivos cujo órgão responsável é o MI, suas metas associadas e as respectivas iniciativas:

OBJETIVO 0789: Formular e implementar os marcos legais das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional e de Ordenamento Territorial, contribuindo para a redução das desigualdades regionais e a ocupação racional do território.

METAS 2012-2015:

- Aprovar o marco legal da Política Nacional de Ordenamento Territorial
- Criar 23 fóruns temáticos regionais que promovam o fortalecimento da governança do processo de desenvolvimento regional
- Elaborar 19 planos de desenvolvimento regional nas escalas macroregional, estadual e sub-regional
- Reformular e aprovar o marco legal da Política Nacional de Desenvolvimento Regional

INICIATIVAS:

- 035O - Aprovação do novo marco legal da PNDR e do marco legal da PNOT
- 035P - Capacitação e cooperação em desenvolvimento regional e territorial
- 035Q - Elaboração de estudos e planos de desenvolvimento regional e territorial
- 035S - Estruturação e fortalecimento do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional
- 035V - Implementação do Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional

OBJETIVO 0790: Criar e aperfeiçoar instrumentos econômicos e financeiros com vistas à promoção do desenvolvimento regional sustentável.

METAS 2012-2015:

- Avaliar anualmente o desempenho do FINAM e FINOR
- Avaliar anualmente o desempenho dos Fundos de Desenvolvimento Regional
- Avaliar anualmente o desempenho dos incentivos fiscais na Amazônia e Nordeste
- Avaliar semestralmente o desempenho das aplicações dos Fundos Constitucionais de Financiamento

INICIATIVAS:

- 035X - Aplicações dos Fundos Constitucionais de Financiamento
- 035Y - Aplicações dos Fundos de Desenvolvimento Regional
- 035Z - Criação e aperfeiçoamento de instrumentos de apoio, financiamento, investimento e incentivos fiscais para implementação da PNDR
- 0361 - Incorporação das estratégias e diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico na definição das condições, critérios e vedações para a concessão de crédito rural e agroindustrial

OBJETIVO 0792: Desenvolver sistemas locais e regionais de inovação e projetos de incorporação e de difusão de tecnologias.

METAS 2012-2015:

- Desenvolvimento de projetos de apoio à inovação em 10 Arranjos Produtivos Locais
- Desenvolvimento de Rede Regional de Inovação da Amazônia
- Desenvolvimento de Rede Regional de Inovação do Centro-Oeste
- Desenvolvimento de Rede Regional de Inovação do Nordeste
- Realização de projetos de incorporação e de difusão de tecnologias no setor produtivo do Nordeste

INICIATIVAS:

- 036O - Desenvolvimento de Programas de Inovação em Arranjos Produtivos Locais - APLs e cadeias produtivas
- 036Q - Desenvolvimento de Redes Regionais de Inovações
- 036R - Difusão de novos produtos e tecnologias de produção, beneficiamento, gestão e comercialização

OBJETIVO 0840: Implementação de infraestrutura logística voltada para inclusão na cadeia produtiva.

METAS 2012-2015:

- Ampliar o acesso aos recursos para construção da infraestrutura logística voltada para a inclusão produtiva
- Gerar 106.770 postos de trabalho nos APLs apoiados

INICIATIVAS:

- 03G1 - Apoio a estruturas educacionais e tecnológicas nos Arranjos Produtivos Locais e cadeias produtivas
- 03G2 - Apoio ao adensamento das cadeias produtivas no entorno de grandes empreendimentos, por meio de programas integrados com a metodologia de APLs
- 03G3 - Apoio e institucionalização de associações e cooperativas, inclusive com a consolidação de redes de APLs
- 03G4 - Desenvolvimento de novos modelos de negócios para a atração de investimentos e de acesso ao crédito e à comercialização, voltados ao encadeamento produtivo e à dinamização da economia local
- 03G7 - Promoção e desenvolvimento de canais de comercialização, do encadeamento produtivo e do desenvolvimento de fornecedores fixados no território
- 03G8 - Provimento, operação e manutenção de infraestruturas para apoio às cadeias produtivas e arranjos produtivos locais
- 04AF - Financiamento de cadeias produtivas priorizadas pela política de desenvolvimento territorial do BNB.
- 04AQ - Estruturação da Rota Produtiva do Vale do São Francisco
- 04B9 - Construção de Ponte Sobre o Rio Tocantins em Porto Nacional - To

5.3. Além disso, são identificados, para o programa temático, indicadores que procuram sinalizar os níveis de desigualdades regionais no país:

- Maior PIB *per capita* Estadual/Menor PIB *per capita* Estadual
- Maior PIB *per capita* Mesorregional/Menor PIB *per capita* Mesorregional
- Maior PIB *per capita* Microrregional/Menor PIB *per capita* Microrregional
- PIB Centro-Oeste/PIB Nacional
- PIB Nordeste/PIB Nacional
- PIB Norte/PIB Nacional
- PIB Sudeste/PIB Nacional
- PIB Sul/PIB Nacional

5.4. A partir da análise do programa formulado, é possível identificar alguns problemas com o conjunto selecionado de indicadores. Preliminarmente, reitera-se a análise apresentada no âmbito do TC 033.934/2011-8:

Em primeiro lugar, deve-se notar que não há conexão direta entre os indicadores gerais estabelecidos para o programa temático e os objetivos e iniciativas que o compõem. Nos termos da Lei 12.593/2012, o indicador associado ao programa temático “é uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação”. Porém, no caso em análise, os indicadores escolhidos não são capazes de sinalizar, por si, a geração de produtos e resultados imediatos associados aos objetivos e às respectivas iniciativas. Foram escolhidos indicadores que refletem as condições de desigualdade na distribuição regional da produção, como uma aproximação para as discrepâncias socioeconômicas, cujas variações podem decorrer de uma ampla gama de fatores, incluindo outras ações governamentais. Sem indicadores específicos para os objetivos traçados, o monitoramento do programa é prejudicado, não se atendendo o modelo proposto pela lei que orienta a formulação do PPA.

5.5. Além disso, uma análise mais acurada permite a inclusão de outras questões, como a **sensibilidade** dos indicadores à ação de governo. Conforme descrito no item 3 deste relatório, essa propriedade se refere à capacidade que um indicador deve possuir de sinalizar de forma tempestiva as alterações decorrentes das intervenções. Entretanto, as ações com vistas ao desenvolvimento regional tendem a requerer grande prazo de maturação, especialmente quando se consideram variações significativas no nível de produção das regiões. Alterações relevantes no PIB *per capita* podem não se evidenciar no curto prazo, ainda que as ações governamentais sejam adequadas. Por isso, a cesta de indicadores adotada pelo PPA deve incluir itens que sejam capazes de refletir os resultados da atuação governamental em prazos inferiores ou iguais a quatro anos, considerando o período de vigência do plano.

5.6. Outro problema relaciona-se à **representatividade** dos indicadores, que se concentram nas relações entre os extremos inferiores e superiores do PIB *per capita* em diferentes recortes territoriais. Embora se trate de uma medida útil para aferir as disparidades, ela não contempla as discrepâncias que podem haver entre os extremos, de tal forma que mesmo uma piora geral da desigualdade possa passar despercebida, caso as distâncias entre os limites inferior e superior se reduzam em um dado período. Alguns exemplos hipotéticos simplificados podem clarificar esse ponto, como descrito no quadro a seguir.

PIB <i>per capita</i>						Relação entre o maior e o menor índice
Região	A	B	C	D	E	
1ª Medição	100	90	80	70	60	1,67
2ª Medição	90	80	70	60	60	1,50

5.7. Na situação apresentada, há uma melhora no índice, representada pela redução da relação entre o maior e o menor PIB *per capita* das regiões. Entretanto, esse suposto avanço ocorre com a simultânea piora do nível de desenvolvimento econômico de quatro das cinco regiões disponíveis. Ou seja, o indicador é capaz de sinalizar somente as relações entre os extremos, que pode ser obtida a custo da piora da melhor região, ao mesmo tempo em que ignora o que ocorre com as regiões intermediárias. Outra situação hipotética é apresentada no quadro seguinte.

PIB <i>per capita</i>						Relação entre o maior e o menor índice
Região	A	B	C	D	E	

1ª Medição	100	90	80	70	60	1,67
2ª Medição	100	95	75	65	65	1,54

5.8. Nesse caso, a melhora do indicador sinaliza a redução da razão entre o maior e o menor PIB *per capita*, sem deterioração da melhor região e com incremento da pior. Entretanto, uma análise das variações individuais demonstra que uma região permaneceu estável, duas regiões apresentaram melhora e duas outras tiveram decréscimos nos seus índices. Novamente, o indicador não consegue sinalizar o quadro mais geral da evolução.

5.9. Conclui-se, portanto, que são necessários outros indicadores, capazes de refletir com mais precisão o quadro global das desigualdades regionais nas diversas dimensões territoriais consideradas.

5.10. Por fim, há que se ressaltar a exclusividade do produto econômico como sinalizador do nível de desenvolvimento, o que leva ao questionamento sobre a **completude** da cesta de indicadores adotada no programa temático. Não são consideradas as diversas dimensões das disparidades regionais, que o MI tem proposto para a reformulação da PNDR, nem são representados os vetores de redução das desigualdades. Fatores como a discrepância entre níveis educacionais ou entre as disponibilidades de infraestrutura social e econômica não são incluídos, limitando a representação da realidade socioeconômica mais ampla e as perspectivas de redução ou manutenção dos desequilíbrios regionais.

5.11. Ante esse quadro de fragilidades, propõe-se ao Tribunal, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que determine ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, promovam a revisão do Programa Temático Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária do PPA 2012-2015, com vistas a rever o conjunto de indicadores selecionados para o programa, de forma a torná-lo apto à orientação da execução, do monitoramento e da avaliação da intervenção governamental, assim como para assegurar maior transparência sobre a evolução do quadro de disparidades entre as regiões brasileiras em múltiplas escalas geográficas.

6. INDICADORES DE DESEMPENHO DOS INSTRUMENTOS DA PNDR

6.1. Segundo os termos do Decreto 7.472/2011, que dispõe sobre a estrutura regimental do Ministério da Integração Nacional, compete à Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI):

I - realizar prospecções de fontes de recursos e oportunidades com vistas à ampliação dos instrumentos de política de redução das desigualdades regionais e de apoio aos setores produtivos considerados de interesse do desenvolvimento regional;

II - propor diretrizes, estratégias e orientações gerais, em consonância com os planos regionais de desenvolvimento, para aplicação dos recursos dos fundos regionais voltados ao desenvolvimento, bem como dos benefícios e incentivos fiscais;

III - propor normas para a operacionalização dos fundos regionais voltados ao desenvolvimento, bem como dos benefícios e incentivos fiscais; e

IV - acompanhar e controlar a aplicação dos recursos dos fundos regionais voltados ao desenvolvimento, bem como dos benefícios e incentivos fiscais.

6.2. Considerando essas competências, a equipe de auditoria solicitou à secretaria informações acerca do **conjunto de indicadores utilizados para aferir e descrever os produtos e efeitos relacionados aos fundos e incentivos fiscais**. Em atendimento à requisição, a SFRI encaminhou o Ofício 132/SFRI/MI, de 23/11/2012 (peça 24), cujas informações são apresentadas a

seguir, complementadas, conforme o caso, por dados encaminhados por outros agentes públicos ou apurados em fiscalizações anteriores. Na sequência das informações relatadas ao TCU, será apresentada uma análise geral sobre a adequação dos indicadores à aferição dos resultados alcançados pelos instrumentos da política.

6.3. Fundos Constitucionais de Financiamento

6.3.1. Conforme as informações provenientes da SFRI, os Bancos Operadores (BB, Basa e BNB), as Superintendências de Desenvolvimento (Sudam e Sudene, Sudeco) e o Ministério da Integração, com vistas a verificar como a atividade produtiva vem se fortalecendo nas regiões, têm utilizado os seguintes indicadores de produto.

Indicadores de Produtos dos Fundos Constitucionais de Financiamento

Indicadores do FCO, do FNE e do FNO		
Indicador	Objetivo	Fórmula de Cálculo
Índice de Incremento de Contratações	Avaliar, no ano, a variação, positiva ou não, das aplicações com recursos dos Fundos Constitucionais.	Valor contratado no exercício atual pelo valor contratado no exercício anterior (x 100).
Índice de Contratações com Menor Porte	Constatar, no ano, se no mínimo 51% das aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais ocorreu junto ao público de menor porte (com faturamento anual de até R\$ 16 milhões).	Valor contratado com tomadores de menor porte no exercício atual pelo valor total contratado no exercício atual (x 100).
Índice de Cobertura das Contratações no Exercício	Averiguar se o banco administrador contratou, no mínimo, uma operação em cada município com recursos dos Fundos Constitucionais em sua respectiva área de atuação, podendo segregar essa informação pela tipologia da PNDR.	Quantidade de municípios com operações contratadas pela quantidade de municípios da área de atuação do respectivo Fundo Constitucional (x 100).
Índice de Operações com Novos Beneficiários no Exercício Atual	Constatar, no ano, a quantidade de novos beneficiários que incrementaram a carteira de financiamento dos Fundos Constitucionais.	Quantidade de operações contratadas com novos beneficiários (pela 1ª vez) no exercício pela quantidade de operações contratadas total no exercício (x 100).
Índice de Aplicação	Averiguar o percentual dos recursos disponibilizados para aplicação que foram efetivamente empregados em financiamentos do setor produtivo das regiões beneficiárias.	Valor contratado total no exercício pelo valor distribuído no exercício (x 100).
Índice de Contratações por UF	Constatar se a estimativa de aplicação de recursos nas unidades da Federação beneficiárias dos Fundos Constitucionais, elaborada a partir do histórico das aplicações e da expectativa de demanda por crédito em cada região, foi atingida.	Valor contratado nas unidades federativas no exercício pelo valor contratado total no exercício (x 100).
Índice de Contratações por Setor	Constatar se a estimativa de aplicação de recursos por setores da economia, elaborada a partir do histórico das aplicações e da expectativa de demanda por crédito em cada região, foi atingida.	Valor contratado por setores da economia pelo valor contratado total no exercício (x 100).
Índice de Contratações por Tipologia da PNDR	Constatar se a estimativa de aplicação de recursos por tipologia da PNDR, elaborada a partir do histórico das aplicações e da expectativa de demanda por crédito em cada região, foi atingida.	Valor contratado por tipologia da PNDR pelo valor contratado total no exercício (x 100).

6.3.2. Também conforme as informações da SFRI, os índices relacionados integram os Relatórios de Avaliação da Gestão do FCO, FNE e do FNO. Para subsidiar a gestão dos fundos, esses indicadores têm periodicidade de apuração semestral e escala territorial de abrangência macrorregional.

6.3.3. O Ministério da Integração Nacional informou ainda que, de acordo com a Nota Técnica 8/CGFCF/DPNA, de 13/3/2012 (peça 24, p. 13), coordenará o processo de avaliação de impactos socioeconômicos proporcionados pelos financiamentos dos fundos constitucionais, iniciando pelo FCO e, em momento posterior, prosseguindo com o FNO e o FNE.

6.3.4. Nesse sentido, a SFRI acrescenta que não dispõe de quadro técnico em número suficiente e com qualificação adequada para realizar a pesquisa de campo, sugerindo o seguinte encaminhamento ao ministério: (i) a contratação de instituição para realizar estudo dos impactos sociais e econômicos decorrentes das aplicações dos recursos do FCO, com pesquisa de campo e desenvolvimento de indicadores e de metas qualitativos; e (ii) a constituição de uma comissão formada por representantes do MI (SFRI e SDR), do Banco do Brasil, da Sudeco, dos governos dos estados de Goiás, do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul e do Distrito Federal, para monitorar o trabalho da instituição contratada. Dessa forma, entende-se que os indicadores de efeito somente serão apresentados ao fim do desenvolvimento dos trabalhos contratados.

6.3.5. De todo modo, compulsando os autos do processo TC 033.934/2011-8, pode-se observar que existem outros indicadores para o FNO e para o FNE, ainda que não apontados pela SFRI no âmbito do presente levantamento, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Outros Indicadores do FNO e do FNE

Indicadores do FNO		
Indicador	Objetivo	Fórmula de cálculo
Índice de consecução de metas	Verificar o índice de execução de metas	Operação matemática envolvendo a divisão dos valores efetivados no período pelos das metas estabelecidas na fase de planejamento
Comparativo do resultado da programação orçamentária	Comparar a programação orçamentária	Comparativo entre o montante da disponibilidade para aplicações no período e os recursos disponíveis na fase de operacionalização
Índice % de municípios atendidos na Região Norte.	Verificar a quantidade de municípios atendidos	Operação matemática envolvendo municípios atendidos com financiamentos pelo total de unidades existentes na Região Norte
Indicadores do FNE		
Indicador	Objetivo	Fórmula de cálculo
Salários pagos, empregos e tributos	Verificar o quantitativo de salários pagos, empregos e tributos	MIP - Matriz Insumo Produto
Valor adicionado à economia	Verificar o valor adicionado à economia	
Valor bruto da produção	Verificar o valor bruto da produção	
% financiado do setor industrial/turismo, infraestrutura, comércio/serviços	% financiado do setor industrial/turismo, infraestrutura, comércio/serviços	Somatório dos valores das operações contratadas por empreendimentos do setor indústria/turismo, infraestrutura, comércio/serviços, com recursos do FNE / Somatório dos valores totais das operações contratadas com recursos do FNE
% financiado por estado	Verificar o % financiado por estado	Somatório dos valores das operações contratadas por estado, com recursos do FNE / Somatório dos valores totais das operações contratadas com recursos do FNE
% financiado em empreendimentos de mini/micro/pequeno, médio e grande porte	Verificar o % financiado em empreendimentos de mini/micro/pequeno, médio e grande porte	Somatório dos valores das operações contratadas por empreendimentos de mini/micro/pequeno, médio e grande porte, com recursos do FNE / Somatório dos valores totais das operações contratadas com recursos do FNE
% financiado no setor rural e agroindustrial	Verificar % financiado no setor rural e agroindustrial	Somatório dos valores das operações contratadas por empreendimentos do setor rural e agroindustrial, com recursos do FNE / Somatório dos valores totais das operações contratadas com recursos do FNE

% financiado na região semiárida	Verificar o % financiado na região semiárida	Somatório dos valores das operações contratadas por empreendimentos na região semiárida, com recursos do FNE / Somatório dos valores totais das operações contratadas com recursos do FNE
% financiado na região semiárida, desconsiderando as aplicações do estado do Maranhão	Verificar o % financiado na região semiárida, desconsiderando as aplicações do estado do Maranhão	Somatório dos valores das operações contratadas por empreendimentos na região semiárida, excluindo-se as contratações do estado do Maranhão, com recursos do FNE / Somatório dos valores totais das operações contratadas com recursos do FNE, excluindo-se as contratações do estado do Maranhão

6.3.6. Adicionalmente, o BNB, operador do Fundo Constitucional do Nordeste, informou um conjunto de indicadores que inclui os índices relacionados preliminarmente pela SFRI, porém acrescentando outros itens para sinalizar produtos e efeitos relacionados aos financiamentos concedidos (peça 39), conforme se demonstra nos quadros a seguir.

Indicadores de Efeitos do FNE		
Indicador	Objetivo	Fórmula de cálculo
Salários pagos	Verificar a contribuição do FNE na massa salarial do Nordeste	Estimativa a partir da matriz insumo produto (MIP) do Nordeste, base 2004
Empregos gerados	Verificar a contribuição do FNE na geração de empregos do Nordeste	Estimativa a partir da matriz insumo produto (MIP) do Nordeste, base 2004
Tributos gerados	Verificar a contribuição do FNE na arrecadação tributária do Nordeste	Estimativa a partir da matriz insumo produto (MIP) do Nordeste, base 2004
Valor adicionado à economia	n.i.	Estimativa a partir da matriz insumo produto (MIP) do Nordeste, base 2004
Valor bruto da produção	Verificar a contribuição do FNE no valor bruto da produção do Nordeste	Estimativa a partir da matriz insumo produto (MIP) do Nordeste, base 2004

Indicadores de Produtos do FNE		
Indicador	Objetivo	Fórmula de cálculo
% financiado nas mesorregiões da PNDR	Verificar o percentual de aplicação do FNE nas mesorregiões prioritárias da PNDR	n.i.
% financiado, segundo tipologia de municípios definida pela PNDR	Verificar o percentual de aplicação do FNE de acordo com a tipologia de municípios definida pela PNDR	n.i.
% financiado nas Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE) definidas pela PNDR	Verificar o percentual de aplicação do FNE nas RIDE definidas pela PNDR	n.i.

6.3.7. De acordo com o BNB, a ferramenta utilizada pelo banco para aferir os indicadores que refletem os efeitos almejados pelo FNE é a Matriz Insumo Produto (MIP), desenvolvida pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE/USP). Segundo o

BNB, a MIP capta os efeitos diretos, indiretos e induzidos na geração de empregos, a partir de um aumento na demanda de determinado setor.

6.3.8. Acerca do emprego da MIP como *proxy* para a apuração dos efeitos do FNE na região Nordeste, o BNB ressalta que: a) a Matriz de Recursos e Usos (MRU) é a base da matriz dos multiplicadores da MIP do Nordeste e estados, distribuída em 111 setores, para cada estado do Nordeste mais o resto do Brasil, sendo 1.110 colunas e 1.110 linhas para o consumo intermediário; b) um extrato da MRU representa as compras de um setor (em um estado) feitas em todos os estados do Nordeste (inclusive o próprio estado do setor) e o resto do Brasil;

6.3.9. Quanto à sistemática de apuração e incorporação ao processo de tomada de decisão no âmbito de atuação do banco, o BNB afirma que os indicadores de produto e efeito apresentados são mensurados semestralmente, quando da elaboração do Relatório de Resultados e Impactos do FNE e, anualmente, incorporados ao Relatório de Gestão do fundo. Essas avaliações servem de subsídios para a área de Políticas de Desenvolvimento, quando da elaboração da programação anual do fundo.

6.3.10. A respeito da divulgação, o banco informa que o relatório de resultados e impactos do FNE é distribuído para órgãos da Administração direta e indireta federal, governos estaduais, prefeituras de capitais, órgãos do Poder Legislativo e de controle, bibliotecas públicas e para a população em geral presente nos eventos onde há a participação do BNB.

6.4. Fundos de Desenvolvimento Regional

6.4.1. Conforme registrado no quadro sobre os objetivos dos instrumentos da PNDR, o resultado final almejado pelos Fundos de Desenvolvimento Regional (FDA e FDNE) é o fortalecimento da atividade produtiva das regiões Norte e Nordeste, com geração de emprego e renda. Dessa forma, os fundos deverão contribuir para o desenvolvimento econômico e social dessas regiões.

6.4.2. Para verificar se a atividade produtiva vem se fortalecendo nessas regiões, os bancos operadores (Basa e BNB), as superintendências de desenvolvimento (Sudam e Sudene), bem como o Ministério da Integração (SFRI) utilizam os seguintes indicadores de efeito e de produto.

Indicadores dos Fundos de Desenvolvimento Regional

Indicadores de efeito		
Indicador	Objetivo	Fórmula de Cálculo
Participação relativa	Verificar a curva de tendência indicativa da distribuição dos benefícios ou dos efeitos resultantes em relação à apuração total desses resultados	Valor contratado no município pelo total de recursos contratados para todos os municípios até o presente exercício da constatação (distribuídos por IDH-M)
Coeficiente de relevância	Verificar a curva de tendência indicativa da grandeza do efeito do volume de recursos aplicados no município em relação ao seu tamanho	Valor contratado no município até o presente exercício da constatação pelo PIB municipal (distribuído por IDH-M)
Indicadores de produto		
Indicador	Objetivo	Fórmula de Cálculo
Índice de orçamento empenhado	Verificar o quanto do orçamento dos Fundos de Desenvolvimento foram empenhados	Valor empenhado no exercício pelo orçamento do exercício (x 100)
Índice de distribuição dos valores de recursos de projetos contratados por tipologia da PNDR	Verificar o montante contratado com recursos dos Fundos de Desenvolvimento de acordo com a tipologia da PNDR	Valor de recursos para a tipologia específica pelo total de recursos no exercício (x 100)

6.4.3. A periodicidade de apuração dos indicadores é anual, e a escala territorial apurada é a macrorregião. As informações para construção dos indicadores advêm das Superintendências de Desenvolvimento e do IpeaData (bases de dados macroeconômicos, financeiros, demográficos, geográficos e sociais, fornecidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

6.5. Fundos de Investimento

6.5.1. Com base na Matriz Lógica da PNDR, o resultado final desejado pelos Fundos de Investimento (Finam e Finor) também é o fortalecimento da atividade produtiva nas regiões Norte e Nordeste, além de partes dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, com ampliação da geração de emprego e renda. Para tanto, são concedidos benefícios fiscais para sustentar o financiamento de empreendimentos privados nas áreas de atuação dos fundos. Com o propósito de verificar o desempenho do Finam e Finor, são utilizados os indicadores a seguir relacionados.

Indicadores dos Fundos de Investimento

Indicadores de efeito		
Indicador	Objetivo	Fórmula de Cálculo
Faturamento das empresas do grupo respondente	Avaliar o montante faturado pelas empresas apoiadas pelos Fundos de Investimento em relação ao PIB dos municípios em que os empreendimentos apoiados localizam-se.	Valores dos faturamentos em relação ao PIB dos municípios incentivados.
Tributo das empresas do grupo respondente	Verificar o total de tributos pagos por aquelas empresas incentivadas com recursos do Finam e do Finor.	Tributos totais pagos às empresas do grupo respondente.
Volume de empregos	Verificar o total de empregos gerados por aquelas empresas incentivadas com recursos do Finam e do Finor.	Volume de empregos diretos e indiretos das empresas do grupo respondente.
Indicadores de produto		
Indicador	Objetivo	Fórmula de Cálculo
Índice de acompanhamento de projetos	Verificar se a quantidade de ações de campo projetadas foi efetivada na totalidade.	Número projetado de ações de campo em relação ao estoque total de projetos em implantação passíveis de fiscalização no exercício (x 100).
Índice para processos apuratórios em curso	Verificar se a quantidade estimada de instauração de processos apuratórios foi efetivada na totalidade.	Número projetado de instaurações de apuratórios de irregularidades em relação ao estoque total de projetos com irregularidades no exercício (x 100).
Índices para processos apuratórios concluídos	Verificar se os processos apuratórios estimados foram concluídos na totalidade.	Número projetado de apuratórios concluídos em relação ao estoque total de projetos em apuratórios no presente exercício, adicionados dos processos apuratórios concluídos no exercício (x 100).
Índice de redução da carteira	Acompanhar a redução de projetos em carteira.	Diferença entre uma unidade e o resultado da relação do número de projetos em implantação no início do exercício sobre o número de projetos em implantação no final do exercício (x 100).
Índice de emissão de Certificado de Empreendimento Implantado (CEI)	Verificar se a quantidade estimada de emissão de CEI para o exercício foi efetivada.	Número projetado de emissões de CEI em relação aos projetos passíveis de emissão de CEI em janeiro do presente exercício (x 100).
Índice de liberação	Verificar se o valor efetivamente liberado pela STN corresponde ao total projeto no início do exercício.	Valor autorizado para subscrição de ações e/ou debêntures no exercício em relação à previsão de repasse de recursos pela STN no início do exercício para a carteira de projetos do fundo (x 100).

6.6. Incentivos Fiscais

6.6.1. Os incentivos fiscais objetivam estimular a formação de capital fixo e social nas regiões da Amazônia e do Nordeste, com vistas à geração de emprego e renda, de forma semelhante aos demais instrumentos de financiamento da PNDR. Para alcançar esses objetivos, são concedidos incentivos tributários para criação e ampliação de empreendimentos privados no Norte e no Nordeste do país, no sentido de fortalecer a atividade produtiva nessas regiões.

6.6.2. Os indicadores demonstrados a seguir, informados pelo MI, são utilizados para refletir os resultados almejados pela concessão dos incentivos fiscais, em termos de produtos e efeitos.

Indicadores associados aos incentivos fiscais

Indicadores de efeito		
Indicador	Objetivo	Fórmula de Cálculo
Participação relativa das reduções do IR	Verificar a curva de tendência indicativa da distribuição dos benefícios ou dos efeitos resultantes, em relação à apuração total destes resultados.	Valores de redução do IR dos empreendimentos beneficiários pelos gastos tributários totais no ano (ordenados por IDH-M).
Coefficiente de relevância das reduções do IR, em relação ao PIB municipal	Verificar a curva de tendência indicativa da grandeza do efeito no município em relação ao seu tamanho.	Valor da renúncia fiscal no município beneficiado pelo PIB municipal (distribuídos por IDH-M).
Indicadores de produto		
Indicador	Objetivo	Fórmula de Cálculo
Capacidade efetiva de vistoria (CEV)	Verificar se a estimativa de vistorias planejadas para serem executadas no decorrer do exercício foram plenamente realizadas.	Quantidade de vistorias realizadas no exercício pela quantidade de vistorias programadas no exercício (x 100).
Volume de pleitos atendidos (VA)	Verificar se os pleitos existentes para serem atendidos no todo foram plenamente efetivados.	Quantidade de laudos somados às portarias emitidas no exercício pelos pleitos existentes no exercício (x 100).
Capacidade de atendimento (CA)	Verificar se a estimativa de pleitos planejados para serem atendidos no decorrer do exercício foram plenamente efetivados.	Quantidade de laudos somados às portarias emitidas no exercício pelos pleitos concentrada no exercício (x 100).
Laudos emitidos, por tipo de incentivo	Acompanhar o tipo de benefício concedido.	Quantidade de laudos para o tipo específico pelo total de laudos emitidos no exercício (x 100).
Laudos concedidos por tipologia da PNDR	Acompanhar os benefícios concedidos de acordo com a tipologia da PNDR.	Quantidade de laudos para a tipologia específica pelo total de laudos emitidos no exercício (x 100).

6.7. Análise conjunta dos indicadores

6.7.1. Com base nas relações dos indicadores apresentados para os diversos instrumentos de operação e financiamento da PNDR, verifica-se que, de forma geral, há medidas relevantes para o monitoramento da geração de produtos associados aos fundos e incentivos. Entretanto, há uma grande discrepância entre os indicadores relacionados à apuração dos efeitos em cada mecanismo, especialmente quando se considera que os objetivos são bastante semelhantes entre os fundos e mesmo a renúncia tributária.

6.7.2. Em relação aos fundos constitucionais, por exemplo, cujas formas de atuação são bastante similares entre si, nota-se que somente no caso do FNE foram relatados índices que se referem de forma direta aos objetivos esperados a partir da atuação do instrumento, focalizando o valor adicionado à economia e à produção da região beneficiada, assim como a geração de tributos, empregos e salários. Nota-se, a esse propósito, que as informações providas pela SFRI não incluem indicadores de efeito para nenhum dos fundos constitucionais, sinalizando a existência de falhas na interação entre a instância regional de monitoramento, localizada no BNB, e o órgão geral responsável pela orientação e acompanhamento dos fundos.

6.7.3. De fato, o exame dos indicadores informados pela SFRI leva à constatação de que se trata somente de índices que refletem as contratações, operações, liberações e aplicações de recursos decorrentes desses instrumentos. Certamente são variáveis relevantes para a gestão dos fundos; no entanto, são insuficientes para sinalizar o desempenho das ações governamentais em função dos resultados projetados. Esse quadro é aplicável de forma integral ao FCO, para o qual não foi informado, pelos órgãos gestores, um conjunto adicional de indicadores, e ao FNO, pois os indicadores adicionais identificados não alteram a análise apresentada.

6.7.4. Embora não se tenha procedido, no âmbito deste levantamento, a um diagnóstico aprofundado da metodologia de apuração dos indicadores de efeito relacionados pelo BNB para monitoramento do FNE, constata-se a existência de índices com o propósito de apurar e demonstrar os efeitos decorrentes dos financiamentos, que não se fazem presentes no FNO e no FCO. Assim, propõe-se ao Tribunal que determine à SFRI, conjuntamente com os bancos operadores dos fundos constitucionais, que estabeleçam uma cesta de indicadores apropriada para demonstrar os efeitos alcançados pelos instrumentos, com a realização de estudos que verifiquem a pertinência do uso da metodologia proposta pelo BNB e que considerem as especificidades de cada região.

6.7.5. Essa deliberação, em termos semelhantes, deve ser estendida também aos demais fundos e incentivos fiscais, haja vista que tanto no caso dos fundos de desenvolvimento regional (FDA e FDNE) como no caso dos incentivos fiscais, não há propriamente indicadores que procurem refletir a expansão de investimentos, a elevação da produção, a geração de emprego e renda. Especificamente em relação aos fundos fiscais (Finam e Finor), há índices referentes a faturamento, recolhimento de tributos e geração de empregos pelas empresas beneficiadas; trata-se de uma cesta de indicadores úteis, que, não obstante, podem ser complementados por índices semelhantes aos propostos no caso do FNE, em que se procura aferir resultados mais amplos relacionados à atuação dos fundos.

6.7.6. Outra questão a ser considerada é a predominância de recortes territoriais insuficientes para contemplar a diversidade de escalas previstas na PNDR. Nota-se que constituem exceções os indicadores cuja apuração inclua medidas sub-regionais, o que é essencial para orientar a atuação com vistas a reduzir as disparidades intrarregionais, em conformidade com os diagnósticos mais atuais elaborados pelo MI. É relevante lembrar que as ações da PNDR são organizadas em múltiplas escalas – nacional, macrorregional e sub-regional –, e que, para a consecução de seus objetivos, a política elegeu como prioritárias as sub-regiões de baixa renda, estagnadas e dinâmicas, definidas a partir da renda *per capita* e da evolução do PIB *per capita*.

6.7.7. Esse aspecto deve ser incorporado à deliberação do TCU aos órgãos gestores e operadores, pois sem o nível de desagregabilidade regional requerido pela política serão mantidas limitações à orientação para aplicação dos fundos e incentivos, assim como à transparência quanto aos resultados e à adequação entre as diretrizes da PNDR e a destinação dos recursos federais.

7. CONCLUSÃO

7.1. Conforme consignado na introdução deste trabalho, a atuação governamental com vistas à redução das desigualdades regionais tem sido objeto de um esforço sistemático de fiscalização

pelo TCU. Essa contínua dedicação ao tema tem origem em dois pontos fulcrais: a relevância concedida pela própria Constituição, que relaciona a redução das disparidades regionais como um dos objetivos fundamentais da República; e a elevada materialidade dos recursos federais aplicados anualmente, que incluem montantes superiores a R\$ 6 bilhões somente nos fundos constitucionais de financiamento e a R\$ 5 bilhões por intermédio de incentivos fiscais.

7.2. Nesse período, tem sido registrado o trabalho a cargo do Ministério da Integração Nacional, sobretudo no âmbito da SDR e da SFRI, com vistas a aprimorar os processos e os resultados associados à PNDR, inclusive por intermédio da reformulação da política pública e, em diversos casos, pelo atendimento a determinações e recomendações exaradas por esta Corte.

7.3. Este levantamento se soma aos trabalhos precedentes, concluídos ou ainda em curso, com um escopo muito preciso: examinar os principais indicadores associados à política e aos mecanismos empregados para sua consecução, incluindo sua explicitação no âmbito do PPA 2012-2015 e os instrumentos de financiamento da política, com vistas a analisar a pertinência e a suficiência desses indicadores para orientar a gestão e assegurar a transparência sobre os resultados alcançados à sociedade.

7.4. Em relação aos indicadores mais gerais, a serem empregados para o monitoramento e a condução estratégica da PNDR, registra-se que não há, atualmente, um painel suficiente para expressar as múltiplas dimensões das desigualdades regionais, que abarquem os fatores que têm atuado a favor da manutenção das disparidades. Entretanto, conforme informado pela SDR, a iniciativa de elaboração do Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR), conduzida por aquela secretaria com o apoio de diversos órgãos governamentais, pode suprir essa lacuna e propiciar um mecanismo sistemático para evidenciar os níveis de desigualdades em diferentes aspectos socioeconômicos, assim como sua evolução ao longo do tempo. Trata-se de um avanço de relevo, com potencial para elevar a qualificação dos processos de gestão da política, fornecendo diagnósticos mais acurados e completos.

7.5. A respeito do PPA 2012-2015, a atuação governamental direta para promoção do desenvolvimento regional harmônico encontra-se consubstanciada no Programa Temático “Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial”. Ao programa, estão associados indicadores que procuram sintetizar as disparidades em diferentes escalas geográficas, por meio da aferição entre os limites superior e inferior na distribuição do PIB *per capita* das regiões. Entretanto, conforme evidenciado no item 5 deste relatório, há limitações relacionadas à sensibilidade e à representatividade dos índices propostos, assim como à completude do conjunto de indicadores utilizados para demonstrar a multidimensionalidade do problema.

7.6. É necessário, portanto, que seja revista a formulação do referido programa temático, de forma a incorporar indicadores que possam, conjuntamente, permitir o acompanhamento anual dos resultados alcançados pela ação de governo, retratar a evolução do quadro de desigualdades de forma mais precisa e evidenciar de forma mais completa os diferentes fatores relacionados às disparidades regionais.

7.7. Acerca dos instrumentos de financiamento e operação da PNDR, a análise das informações encaminhadas pelos órgãos responsáveis demonstra que a maior parte dos índices atualmente em uso está voltada para os produtos imediatos gerados pelas ações de financiamento ou incentivos fiscais. De forma geral, portanto, há poucos elementos dedicados à aferição de possíveis efeitos gerados pelos fundos e incentivos, decorrentes dos seus produtos, ou seja, dos ganhos porventura decorrentes da concessão de subsídios de natureza creditícia ou tributária.

7.8. A esse respeito, é relevante notar que não se deve esperar que os indicadores possam, em todos os casos, refletir diretamente a totalidade dos efeitos sobre produção, emprego e renda associados à atuação dos fundos, ou seja, eliminando preliminarmente efeitos decorrentes de outros

fatores, relativos ou não a ações de governo. Na maioria das situações, apontar a relação de causalidade entre ações de governo e seus efeitos e impactos mais amplos requer avaliações complexas, das quais os indicadores e seus valores apurados de forma sistemática serão subsídios.

7.9. Portanto, um dos principais papéis dos indicadores de efeitos é fornecer informações adicionais que possam ser empregadas em processos de monitoramento e avaliação, ao mesmo tempo em que se oferece mais transparência à sociedade sobre a evolução dos aspectos da realidade socioeconômica que os instrumentos governamentais pretendem alterar.

7.10. Além disso, a existência de um conjunto mais abrangente de indicadores de produtos e efeitos no âmbito do FNE, sem correspondência nos demais fundos e incentivos fiscais, reforça a necessidade de que as cestas de indicadores adotadas em cada mecanismo de financiamento da PNDR sejam revisadas. Essa reformulação deve contemplar, ainda, os múltiplos recortes territoriais abrangidos pela política e correspondentes ações de governo, inclusive considerando a escala microrregional, de forma a contribuir para que o enfoque de gestão dos instrumentos seja alinhado ao diagnóstico da PNDR.

7.11. No mesmo sentido, tanto quanto possível, é preciso definir indicadores que demonstrem o quanto as áreas prioritárias, eleitas pela política, estão sendo beneficiadas em relação ao conjunto de operações dos fundos e de concessões de incentivos. Assim, são necessários índices que permitam comparar o investimento em áreas prioritárias em relação às que não possuem essa mesma condição, como forma de sinalizar o grau de alinhamento entre cada instrumento e a orientação geral da política.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8.1. Diante das informações, análises e achados apresentados, propõe-se ao Tribunal de Contas da União:

8.2. Determinar ao Ministério da Integração Nacional, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que realizem, no prazo de 90 dias, análise do Programa Temático Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária do PPA 2012-2015, com vistas a avaliar o conjunto de indicadores do programa e promover as alterações necessárias, de forma a torná-lo apto para orientar a execução, o monitoramento e a avaliação da intervenção governamental, assim como para assegurar maior transparência sobre a evolução do quadro de disparidades entre as regiões brasileiras em múltiplas escalas geográficas, nos termos dos arts. 165, §1º e §4º, e 74 da Constituição Federal, c/c os arts. 6º e 14 da Lei 12.593/2012 e o art. 2º do Decreto 7.866/2012;

8.3. Determinar à Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional que informe a esta Corte o cronograma final para implantação e utilização plena do Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR), no prazo de sessenta dias após a ciência do acórdão, relacionando os indicadores que compõem o sistema e as correspondentes formas de cálculo, fontes de informação, periodicidade de apuração, abrangência territorial, responsáveis pela apuração e pela inserção dos dados no sistema informatizado, com base no art. 8º do Decreto 6.047/2007, c/c o art. 8º do Decreto 7.472/2011;

8.4. Determinar à Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI) do Ministério da Integração Nacional:

8.4.1. em conjunto com a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), o Banco da Amazônia, o Banco do Nordeste do Brasil e o Banco do Brasil, que estabeleçam cestas de indicadores que

evidenciem os produtos e os efeitos projetados para os **Fundos Constitucionais de Financiamento** do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), em conformidade com a tipologia, as diretrizes e as prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com fundamento nos arts. 71 e 74 da Constituição, c/c os arts. 16 e 20 da Lei 7.827/1989 e os arts. 6º e 7º do Decreto 6.047/2007, informando ao TCU, no prazo de 120 dias, os resultados das providências adotadas;

- 8.4.2. em conjunto com a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, que estabeleçam cestas de indicadores que evidenciem os produtos e os efeitos projetados para os **Fundos de Desenvolvimento Regional** da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE), em conformidade com a tipologia, as diretrizes e as prioridades da PNDR, com fundamento nos arts. 71 e 74 da Constituição, c/c o art. 5º da Lei Complementar 124/2007, o art. 5º da Lei Complementar 125/2007 e os arts. 6º e 7º do Decreto 6.047/2007, informando ao TCU, no prazo de 120 dias, os resultados das providências adotadas;
- 8.4.3. em conjunto com a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, que estabeleçam cestas de indicadores que evidenciem os produtos e os efeitos projetados para os **incentivos fiscais** destinados às regiões Norte e Nordeste, em conformidade com a tipologia, as diretrizes e as prioridades da PNDR, com fundamento nos arts. 71 e 74 da Constituição, c/c o art. 5º da Lei Complementar 124/2007, o art. 5º da Lei Complementar 125/2007 e os arts. 6º e 7º do Decreto 6.047/2007, informando ao TCU, no prazo de 120 dias, os resultados das providências adotadas;
- 8.4.4. em conjunto com a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, que revisem as cestas de indicadores utilizadas para evidenciar os produtos e os efeitos projetados para os **Fundos de Investimento** da Amazônia (Finam) e do Nordeste (Finor), em conformidade com a tipologia, as diretrizes e as prioridades da PNDR, com fundamento nos arts. 71 e 74 da Constituição, c/c o art. 4º da Lei Complementar 124/2007, o art. 4º da Lei Complementar 125/2007 e os arts. 6º e 7º do Decreto 6.047/2007, informando ao TCU, no prazo de 120 dias, os resultados das providências adotadas.

À consideração superior.

Semag/TCU, 18 de julho de 2013.

(Assinado Eletronicamente)

LEONARDO RODRIGUES ALBERNAZ
Auditor Federal de Controle Externo (Matr. 8178-7)

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO MARRA
Auditora Federal de Controle Externo (Matr. 7609-0)