
FDNE - Contexto, marco legal e revisão da literatura

Sumário Executivo - Meta 1



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ



2024

Elementos decorativos no canto inferior esquerdo da página, incluindo formas abstratas em tons de verde e amarelo.

Expediente

Presidência da República Federativa do Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional

Antônio Waldez Góes da Silva

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

Danilo Jorge de Barros Cabral

Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas da Sudene

Álvaro Silva Ribeiro

Coordenação Geral de Estudos e Pesquisas, Avaliação, Tecnologia e Inovação da Sudene

Rafaella Iliana Alves Arcila

Coordenação de Avaliação e Estudos da Sudene

Maria da Glória Carné Martins Sistêlos

Equipe Técnica

Diana Dias Sampaio

Gabriela Isabel Limoeiro Alves Nascimento

Marina Rogério de Melo Barbosa

Miguel Vieira Araújo

José Amauri do Nascimento Silva

José Luís Alonso da Silva

Universidade Federal do Ceará

Custódio Luís Silva de Almeida

Reitor

Diana Cristina Silva de Azevedo

Vice Reitora

Departamento de Economia Aplicada

Guilherme Irffi

Chefe do Departamento

Glauber Nojosa

Subchefe do Departamento

Projeto

Análises sobre a implantação dos empreendimentos apoiados pelo FDNE sobre o emprego, renda, produto e indicadores sociais dos municípios da área de atuação da Sudene.

Expediente

Coordenador Geral do Projeto

Guilherme Irffi

Pesquisadores

Ana Sara Ribeiro Parente Cortez Irffi

Diego Rafael Fonseca Carneiro

Edward Martins Costa

Felipe de Sousa Bastos

Maitê Rimekká Shirasu

Assistentes de Pesquisa

Antônio Victor Felix

Maria Odalice dos Santos Sampaio

Maria Vanessa Andrade Silva

Marleton Souza Braz

Pedro Alexandre Veloso

Wendel Mendes Ferreira

Escrita do Sumário

Ana Sara Ribeiro Parente Cortez Irffi

Maitê Rimekká Shirasu

Maria Vanessa Andrade Silva

Maria Odalice dos Santos Sampaio

Leitura crítica

Ana Sara Ribeiro P. Cortez Irffi

Diego Rafael Fonseca Carneiro

Felipe de Sousa Bastos

Guilherme Irffi

Financiamento

TED nº 11/2023, Sudene – UFC

O Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE como instrumento da PNDR



Visão Geral

O FDNE, criado em 2001 por meio da Medida Provisória nº 2.156-5, é um instrumento de natureza contábil, inicialmente gerido pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e, desde 2007, administrado pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Sua gestão também envolve o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR), o Conselho Monetário Nacional (CMN) e os operadores de crédito.

Seu objetivo é financiar a implantação, expansão, modernização e diversificação de investimentos em infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos na área de atuação da Sudene. Especificamente, visa financiar investimentos em capital fixo com alto potencial de gerar novos negócios e atividades produtivas nessa área, alinhados às diretrizes e prioridades definidas para o Fundo.

O público-alvo dos recursos do FDNE contempla empreendimentos de pessoas jurídicas de direito privado localizados na área de atuação da Sudene, com investimentos variando de acordo com a localização e o objetivo, como mostra o Quadro 1.

Quadro 1 - Público-alvo do FDNE segundo o valor do projeto.

Público-Alvo	Valor do investimento	
	Implantação	Modernização, ampliação e diversificação
Semiárido e/ou nas RIDEs ¹	≥ R\$ 20,0 milhões	≥ R\$ 15,0 milhões
Demais áreas abrangidas pela Sudene	≥ R\$ 30,0 milhões	≥ R\$ 25,0 milhões

Fonte: Elaborado pelos autores. Nota: Regiões Integradas de Desenvolvimento.

¹Área análoga às Regiões Metropolitanas, porém situada em mais de uma Unidade da Federação. São constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Atlas Geográfico Escolar - IBGE).

Além disso, o Fundo pode financiar até 80% do total do investimento, limitado a 90% do investimento fixo com prazos de financiamento que podem chegar a 20 anos para projetos de infraestrutura e até 12 anos para os demais projetos, já incluído o período de carência de até 1 ano após a data prevista para a entrada em operação do projeto.

Quadro 2 - Participação de Recursos do FDNE por localização e por setor, em %.

Localização	Infraestrutura - Saneamento e Abastecimento de Água	Infraestrutura	Serviço Público	Estruturador	Outros Setores
Áreas Prioritárias	80	60	60	55	50
Demais Áreas	70	50	50	45	40

Fonte: Sítio do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), consultado em 15/03/2024.

Área de Atuação



Os recursos do FDNE são destinados à área de atuação da Sudene, que atualmente abrange todo o Nordeste e parte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, conforme definido na Lei Complementar nº 185/2021.

A definição geográfica da região Nordeste do Brasil é relativamente recente, surgindo de mudanças econômicas e políticas no início do século XX. O termo "Nordeste" resultou de disputas políticas durante a implantação do regime republicano, com várias propostas de divisão territorial apresentadas entre 1889 e 1941 para adaptar o país a novas realidades econômicas e geográficas. Em 1942, 1970 e 1990, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) propôs três principais divisões regionais, baseadas em características homogêneas como aspectos físicos e socioeconômicos. Essas divisões ajudaram a definir a região Nordeste, incluindo micro e mesorregiões que refletiam sua diversidade econômica e social.

Ao longo da sua história, essa região

enfrentou diversos desafios que a tornaram foco das políticas para redução das desigualdades regionais no Brasil. A percepção de subdesenvolvimento, marcada por questões climáticas e sociais, foi tema central nas discussões políticas, que levaram a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) para compreender as causas do desequilíbrio regional do Nordeste, e, posteriormente, em 1959 pela Lei nº 3.692, a criação da Sudene e à implementação de políticas de desenvolvimento para solucionar os problemas da região para além das secas.

Com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e modernizar a economia regional do Nordeste, a Sudene introduziu incentivos fiscais e atraiu investimentos estatais e privados, especialmente no setor industrial, por meio dos fundos constitucionais, de investimento e de desenvolvimento.

Aspectos Investigados

O FDNE atua em conjunto com outros instrumentos geridos pela Sudene para impulsionar o desenvolvimento econômico e social da região Nordeste. Tendo em vista a relevância do Fundo, é importante compreender o seu funcionamento e mecanismo de atuação e regulação para avaliar sua eficácia na promoção do desenvolvimento econômico e na redução das desigualdades sociais na área de atuação da Sudene.

Nesse contexto, este estudo teve como objetivo principal realizar uma análise detalhada do FDNE, abordando seus mecanismos de operação em consonância com os objetivos da PNDR e sua base regulatória. Especificamente, este estudo se concentrou em contribuir na resposta aos seguintes questionamentos:



i) Qual a relação entre a atuação do FDNE e as metas do PNDR?

ii) As estruturas de financiamento do FDNE estão adequadamente desenhadas?

iii) Em que medida há complementaridade entre os recursos do FDNE e outros instrumentos de política regional, como os incentivos fiscais concedidos pela Sudene e o FNE?

Aspectos Normativos



A regulamentação do FDNE teve início com a aprovação do Decreto nº 4.253 de 2002, quando estava sob gestão da Adene. Ao longo do tempo, o Fundo passou por diversas alterações em seus regulamentos, destacando-se: os Decretos nº 5.592/2005, nº 6.383/2008, nº 6.952/2009, nº 7.564/2011 e nº 7.838/2012. Os projetos contratados até 03/04/2012 são regidos pelo decreto de 2009, enquanto os posteriores a essa data seguem as disposições do decreto de 2012.

De acordo com seu primeiro regulamento, inicialmente, a participação do Fundo nos empreendimentos ocorria por meio da subscrição e integralização de debêntures conversíveis em ações com direito a voto, limitando a conversão a até 15%, exclusivamente para empresas de capital aberto. Além disso, os Fundos assumiram um risco de até 97,5% de sua participação em cada projeto.

Alguns marcos importantes na evolução regulatória do FDNE merecem destaque. Os primeiros ocorreram em 2005, com a expansão das garantias e limites do Fundo por meio do Decreto nº 5.592 e com o convênio firmado entre a Adene e o BNB. De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Fundo, o BNB passaria a realizar as análises de viabilidade econômica, ambiental e de risco dos projetos, assim como avaliar os tomadores e as garantias necessárias em termos técnico-financeiro-operacionais, o que antes cabia exclusivamente à agência.

Outros marcos ocorreram em 2012, por meio do Decreto nº 7.838/2012 e da Lei nº 12.712. Dentre outras alterações, a partir desse decreto, os operadores do Fundo passaram a assumir os riscos das operações que anteriormente eram de responsabilidade do Tesouro Nacional, incorporando ao Fundo uma natureza financeira, além da contábil, em um processo conhecido como “financeirização”, destacando-se como um dos aspectos mais relevantes da evolução regulatória do Fundo. Por sua vez, a Lei encerrou a

exclusividade do BNB na operação do FDNE, permitindo a entrada de instituições financeiras oficiais federais, seguindo os regulamentos do CMN que também, no mesmo ano, através da Resolução nº 4.171/2012, passou a definir encargos financeiros, critérios e prazos para os contratos de concessão de financiamentos com recursos do FDNE e demais Fundos de Desenvolvimento. Além disso, o CMN passou a definir a remuneração e a regulamentar a assunção do risco integral pelos agentes operadores em financiamentos já contratados.

Antes disso, os encargos financeiros do FDNE eram determinados com base nas variações da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e no tipo de projeto, conforme a Resolução nº 35/2010 da Sudene. Desde da resolução de 2012, foram encontradas 10 atualizações desse normativo, sendo as mais recentes de cada ano as resoluções nº 4.265/2013, nº 4.303/2014, nº 4.453/2015, nº 4.543/2016, nº 4.560/2017, nº 4.623/2018, e nº 4.960/2021.

Essas resoluções modificaram a legislação sobre a taxa efetiva de juros e ampliaram a participação do Fundo nos projetos de investimento, permitindo financiar até 80% do total do investimento do projeto, limitado a 90% do investimento fixo.

Em 2017, a Lei nº 13.530, que instituiu o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), expandiu o escopo de investimento do FDNE para incluir o financiamento de estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e de educação profissional, técnica e tecnológica não gratuitos. Contudo, até 2023, conforme indicado pelo RGF, o FDNE não realizou nenhuma operação com essa finalidade, devido à falta de interesse dos agentes em aplicar recursos do Fundo nesse objeto específico.

Posteriormente, em 2018, a Lei nº 13.682, permitiu a expansão de agentes operadores do FDNE, sendo instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil (Bacen). Atualmente, são agentes operacionais do FDNE, incluindo o BNB, o Banco do Brasil (BB) com início em 2013, a

Caixa Econômica Federal (CEF) desde 2014, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) a partir de 2022, e por fim, a Cooperativa de Crédito, Poupança e Investimento Sicredi Evolução, a qual iniciou a parceria em 2024.

Os principais marcos normativos do FDNE são detalhados na Figura A1 do apêndice.

Caracterização do FDNE



Para alcançar seu propósito, conforme estabelecido pelo artigo 2º do Decreto nº 7.838/2012, o FDNE é constituído pelos seguintes recursos:

- I - Tesouro Nacional correspondentes às dotações que lhe foram consignadas no orçamento anual;
- II - resultados de aplicações financeiras à sua conta;
- III - produto da alienação de valores mobiliários, dividendos de ações e outros a ele vinculados;
- IV - transferências financeiras de outros Fundos destinados ao apoio de programas e projetos de desenvolvimento regional que contemplem a área de atuação da Sudene;
- V - reversão dos saldos anuais não aplicados;
- VI - produto do retorno das operações de financiamentos concedidos, incluídos o principal, juros e demais encargos financeiros, descontada a parcela que corresponder à remuneração do agente operador, conforme dispuser o CMN; e,
- VII - outros recursos previstos em lei.

As despesas previstas no regulamento do Fundo são apresentadas no Quadro 3:

Quadro 3 - Despesas do FDNE.

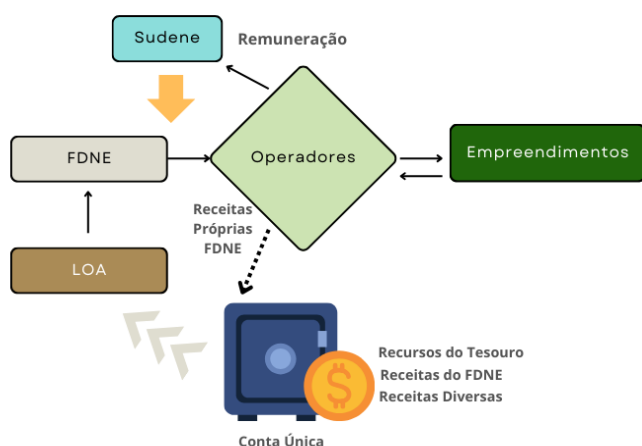
Valor	Detalhamento da despesa
2% de cada liberação de recursos.	A título de remuneração à Sudene por sua gestão e demais atribuições previstas nos artigos 7º e 8º do Decreto nº 7.838/2012.
1,5% ao ano do montante de recursos de transferências financeiras de outros Fundos destinados ao apoio de programas e projetos de desenvolvimento regional que contemplem a área de atuação da Sudene.	Custeio de atividades em pesquisa, desenvolvimento e tecnologia de interesse do desenvolvimento regional a ser definida pelo Conselho Deliberativo da Sudene.
Até 3% do valor líquido do produto da alienação.	Despesas realizadas com alienação de seus títulos mobiliários e com eventual contratação de agentes do mercado de capitais.

Fonte: Elaboração própria.

Os recursos e as despesas do FDNE são

consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e estão sujeitos a cortes e contingenciamentos que podem afetar sua operacionalização. O orçamento do FDNE inclui tanto os recursos do Tesouro Nacional quanto as receitas geradas pela própria operação do Fundo. As disponibilidades financeiras são depositadas na conta única do Tesouro, e suas execuções orçamentária, financeira, patrimonial e contábil são realizadas exclusivamente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), seguindo as normas dos Órgãos Centrais de Planejamento, Orçamento, Administração Financeira, de Contabilidade e de Controle Interno do Poder Executivo federal. Simplificadamente, a Figura 1 ilustra o fluxo da programação e execução dos recursos do FDNE.

Figura 1 - Fluxo da programação e execução dos recursos do FDNE.



Fonte: Elaborada a partir do Decreto nº 7.838/2012.

Os recursos do FDNE, gerenciados pela Sudene, são direcionados aos operadores do Fundo, que após a análise e aprovação de projetos pela Sudene, concedem financiamentos aos empreendimentos. Esses reembolsam os financiamentos conforme cronograma específico.

Do retorno das operações, os operadores descontam sua remuneração, pagam a Sudene e outras despesas, e repassam o restante ao FDNE. Esses valores retornam ao Fundo como receitas "próprias", permitindo novas aplicações

conforme a LOA e eventuais excessos podem ser incorporados na próxima proposta orçamentária, reiniciando o ciclo.

Os recursos previstos na LOA devem ser executados dentro do exercício orçamentário, respeitando o princípio da anualidade. Seguindo as fases de empenho, liquidação e pagamento, os recursos são empenhados em favor dos operadores de crédito que, após a aprovação dos projetos, liquidam e repassam os valores aos empreendimentos conforme cronograma aprovado. Se não forem repassados dentro do exercício financeiro, os valores são inscritos em Restos a Pagar (RAP) para serem transferidos aos empreendimentos contemplados nos exercícios seguintes.

Operacionalização do FDNE

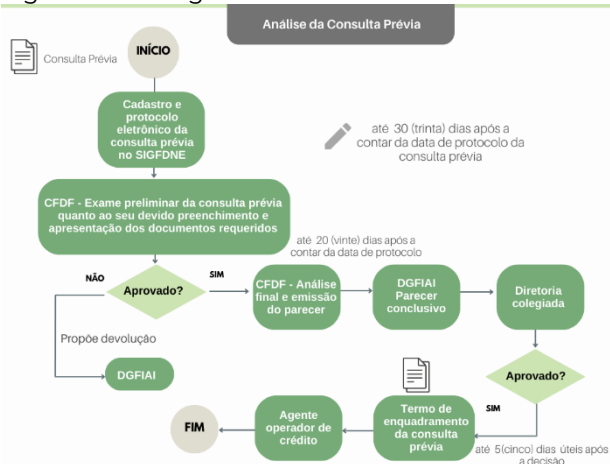


Os operadores de crédito viabilizam a execução do FDNE desempenhando um papel crucial na identificação, orientação e preparação de projetos de investimento, que passam por uma análise detalhada de sua viabilidade econômico-financeira antes de serem submetidos à aprovação da Sudene. Suas competências incluem diversas atividades descritas nas regulamentações do Fundo. Por essa atuação, o CMN autoriza a cobrança de uma comissão de até 0,2% do valor da operação de financiamento, limitada a R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), como remuneração pelos serviços de análise de viabilidade econômico-financeira dos projetos.

As empresas interessadas em obter recursos do FDNE devem apresentar à Sudene a Consulta Prévia (documento que contém informações técnicas, econômicas e financeiras sobre o empreendimento) por meio do Sistema de Informações e Gestão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (SigFDNE). A Consulta Prévia subsidia a análise e o enquadramento do projeto nas diretrizes e prioridades do FDNE definidas pelo Condrel/Sudene, que deverá ocorrer em até 30 dias, a partir da data da apresentação.

Após a análise final, a Sudene emite o parecer conclusivo. Em caso de aprovação, é emitido, em até 5 dias úteis após a decisão, o Termo de Enquadramento da Consulta Prévia ao interessado. Esse termo tem validade de 90 dias a partir da data de recebimento da comunicação. De posse desse documento, o interessado buscará autorização para elaboração do projeto definitivo junto ao agente operador de sua preferência. A Figura 2 ilustra o fluxo da análise da Consulta Prévia.

Figura 2 – Fluxograma da Análise da Consulta Prévia



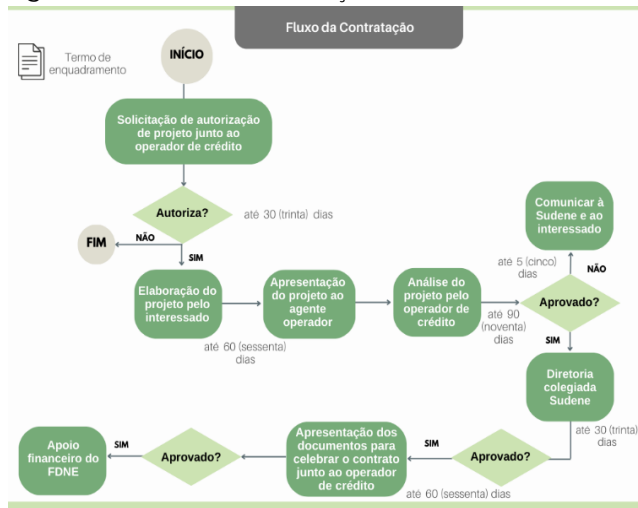
Fonte: Elaborada a partir da “Instrução de Procedimentos para Apresentação e Análise de Consulta Prévia”. Nota: CFDF - Coordenação de Fundos de Desenvolvimento e de Financiamento; DGFIAI - Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos e de Atração de Investimentos

O agente operador terá até 30 dias para autorizar a elaboração do projeto a partir da solicitação. Após essa autorização, o interessado submete o projeto ao agente operador para análise técnico-econômico-financeira e de risco. Os projetos aprovados são então enviados à Sudene, que decidirá quais serão apoiados pelo FDNE, levando em conta as limitações de recursos orçamentários e financeiros do Fundo. Após a aprovação da Sudene, o interessado fornece ao agente operador as informações e os documentos necessários à celebração do contrato de financiamento. A Figura 3 ilustra o fluxo da análise da Consulta Prévia.

Considerando a análise da consulta prévia e o fluxo de contratação, a primeira etapa levaria até 30 dias, enquanto a segunda, até 275 dias. Assim, todo o

processo pode levar até 305 dias para obter a aprovação final do projeto e o apoio financeiro do FDNE. Isso reflete a burocracia que há por trás do Fundo, porém, também revela-se como um mecanismo de blindagem contra fraudes, conforme apontado por Guimarães (2014).

Figura 3 - Fluxo da Contratação do FDNE



Fonte: Decreto nº 7.838/2012.

O FDNE e a PNDR



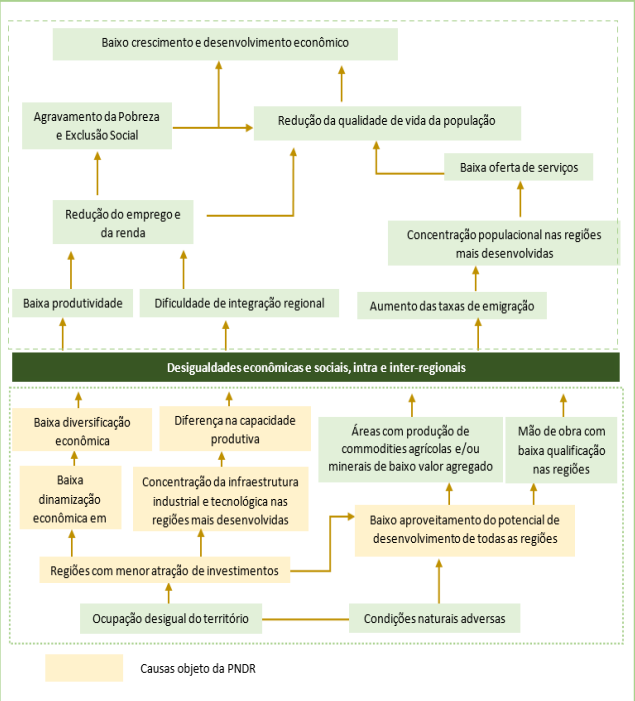
O FDNE é um dos instrumentos de financiamento da PNDR, proposta em 2003 pelo Decreto nº 4.793 e instituída em 2007 pelo Decreto nº 6.047. Seu propósito é reduzir as desigualdades sociais e econômicas, intrarregionais e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico sustentável, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.

Desde a sua instituição, a PNDR passou por duas atualizações, em 2019 e 2024 (Decretos nº 9.810 e nº 11.962, respectivamente) que possibilitaram um aprimoramento do seu desenho. Embora os objetivos essenciais não tenham sido alterados nessas atualizações, houve um aprofundamento progressivo na especificação deles. Em 2024, o objetivo da PNDR foi ampliado para incluir um crescimento econômico sustentável, incorporando também a pauta ambiental e

de sustentabilidade nos eixos estratégicos da política regional.

A PNDR tem as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, como problema central a ser mitigado. Esse problema bem como suas causas e consequências estão ilustrados na Figura 4.

Figura 4 - Árvore do Problema Central da PNDR

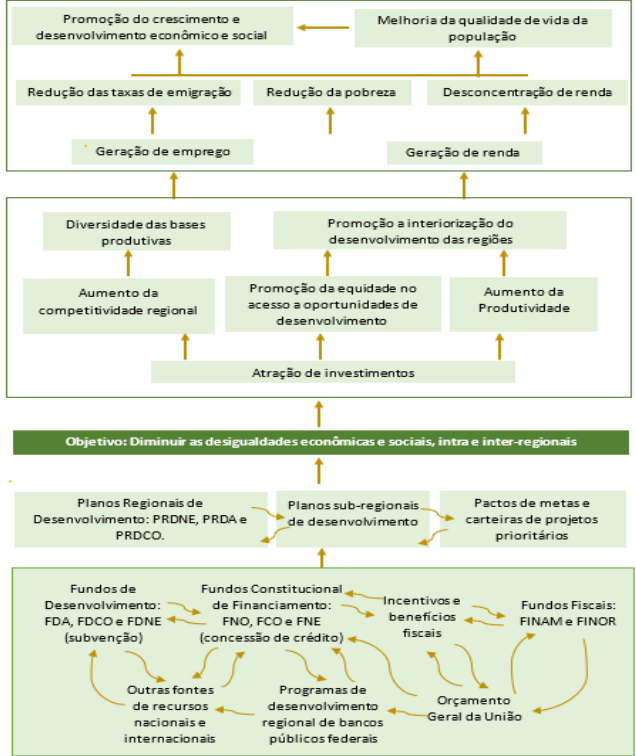


Fonte: Adaptado de Shirasu, Corrêa e Irffi (2023).

Algumas dessas causas são alvo da intervenção da PNDR, que cria oportunidades de desenvolvimento aproveitando o potencial de cada região, diversificando a produção e atraindo investimentos para as áreas menos atrativas. Para tanto, a PNDR dispõe de instrumentos de planejamento e

financiamento, conforme ilustrado na Figura 5 da árvore de objetivos da PNDR. O FDNE, sendo um dos instrumentos de financiamento da PNDR, deve alinhar sua atuação aos objetivos dessa política.

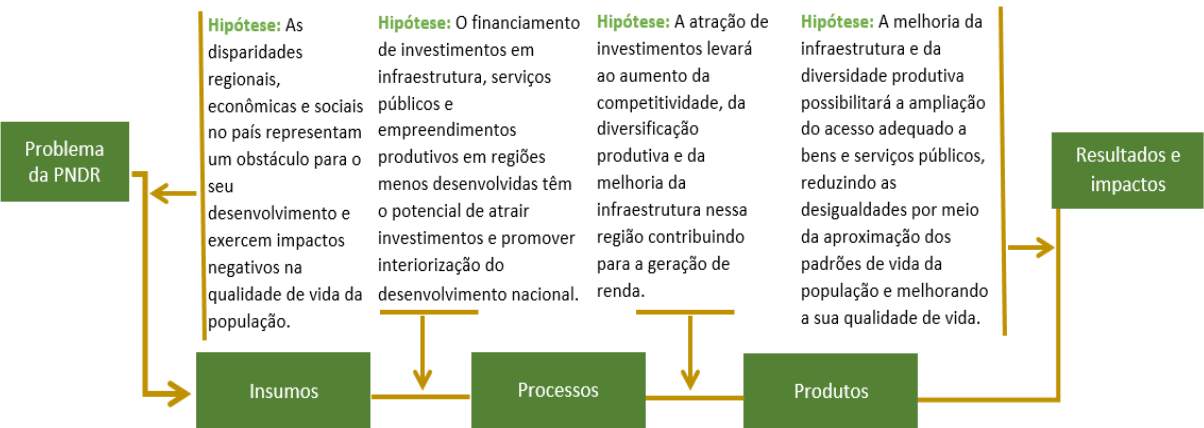
Figura 5 - Árvore de Objetivos da PNDR



Fonte: Adaptado de Shirasu, Corrêa e Irffi (2023).

A Figura 6 simplifica esse mecanismo de atuação do FDNE, demonstrando como ele pode atuar em algumas das causas do problema objeto da PNDR e contribuir para o alcance dos objetivos da política, gerando os impactos esperados na sociedade.

Figura 6 - Teoria do Programa do FDNE como instrumento da PNDR.



Fonte: Elaborada com base no Decreto nº 11.962/2024, no Decreto nº 7.838/2012 e em Shirasu, Corrêa e Irffi (2023).

Explorando a literatura do FDNE



A literatura sobre o FDNE é escassa, e não foram encontrados estudos que versem especificamente sobre ele. Em geral, a literatura tem se concentrado principalmente em aspectos contextuais e gerais do Fundo, com apenas um estudo empírico (Oliveira, 2020) avaliando seu impacto.

Dessa forma, a revisão dos estudos que tratam desse objeto forneceu uma visão abrangente do FDNE e sua relevância no contexto do desenvolvimento regional. Nela, observou-se a evolução normativa e operacional do Fundo desde a sua criação, seus potenciais impactos e os desafios enfrentados.

As discussões enfatizam a busca constante por eficiência e aprimoramento na operacionalização do FDNE, sublinhando sua importância contínua para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico das regiões atendidas, especialmente no Nordeste brasileiro.

Além disso, os textos abordam tanto os avanços proporcionados pelo Fundo, como a ampliação do acesso ao crédito e dos agentes operadores, a mudança na assunção dos riscos e os investimentos em setores estratégicos, quanto às limitações e entraves, como os custos elevados de financiamento, as dificuldades burocráticas e significativos contingenciamentos orçamentários (Laplane, 2005; Oliveira Júnior, 2011; Guimarães, 2014).

São destacados ainda a concentração espacial e setorial na aplicação dos recursos, especialmente no Ceará, em Pernambuco e no Maranhão; nos setores de infraestrutura (Ferrovia Transnordestina) e de infraestrutura energética (produção e geração de energia eólica) (Milani e Pessoa, 2015; Oliveira, 2020).

desenvolvimento regional (infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos), priorizando projetos localizados no semiárido, na RIDE, em municípios de baixa e média renda e pólos de regiões intermediárias, alinham-se aos objetivos da PNDR.

Dessa forma, por meio da alocação de recursos expressivos, em setores com potencial de melhorar o acesso a bens e serviços, tem o potencial de promover a melhoria da infraestrutura e da diversificação econômica de modo a reduzir as desigualdades regionais nessa área e contribuir para a qualidade de vida da população, conforme preconizado na política regional.

Ademais, notou-se que as estruturas de financiamento do FDNE vêm sendo modificadas desde a criação do Fundo a fim de torná-lo operacionalizável e atrativo aos empreendimentos e assim pudesse ser efetivo na promoção do desenvolvimento regional. Nesse contexto, foi preciso realizar ajustes na sistemática desse fundo para melhorar a sua efetividade, eficiência e eficácia. Assim, ao longo dos anos, foram feitas alterações nos critérios de financiamento, na participação de agentes operadores e na definição de prioridades considerando o alinhamento entre o FDNE e a PNDR.

Evidencia-se ainda o alinhamento do Fundo ao PRDNE por meio dos eixos estratégicos do plano. Essa integração reflete o compromisso do FDNE em atuar de forma coerente com os objetivos de desenvolvimento regional estabelecidos, buscando assim promover impactos significativos nas áreas contempladas pela política.

Entretanto, o FDNE, é apenas um dos instrumentos de financiamento para a efetivação da PNDR na região Nordeste. Além dele, foi visto que a Sudene dispõe do FNE e dos benefícios fiscais. Uma vez que esses instrumentos têm como alvo a mesma região, devem ser usados de forma coordenada para serem complementares e não concorrentes entre si ampliando o alcance da Política.



O que foi encontrado

Como resultado deste estudo, ao analisar o desenho do FDNE, verificou-se que o Fundo, ao direcionar sua atuação a setores econômicos considerados estruturantes e relevantes para o

Quanto à literatura, há ênfase na importância dos Fundos regionais para impulsionar investimentos de grande impacto na área de atuação da Sudene. Contudo, aponta limitações que geraram insegurança nos empresários e assim, dificultaram a operacionalização do Fundo. Por fim, destaca que mesmo com investimentos consideráveis, as desigualdades regionais persistem, indicando a necessidade de aprimorar e integrar esses instrumentos para superar esses desafios e efetivamente promover um desenvolvimento regional mais equitativo e sustentável.

Regional de Economia do Nordeste. Anais do Encontro. Fortaleza, 2023.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL, Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). **Fundos de Desenvolvimento Regional**. Brasília, 2020.

BRASIL. Decreto nº 6.952, de 2 de setembro de 2009. **Aprova o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE, e dá outras providências**. 2009.

GUIMARÃES, J. Instrumentos para financiamento de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. 572 p. ISBN 9788587545510.

LAPLANE, M. F. **Políticas de competitividade no Brasil e seu impacto no processo de integração no Mercosul**. CEPAL, Documentos do projetos. Documento elaborado no âmbito do Convênio BID-CEPAL: "Assimetrias en el Mercosur" National Competitiveness Policies for Deeper Integration. Copyright © Nações Unidas, dezembro de 2005, Santiago, Chile.

MILANI, A. M. R.; PESSOA, S. R. N. Considerações sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2003-2010) e o Nordeste. **Nexus Econômicos** – CME-UFBA, v. 9, n. 2, jul-dez. 2015.

OLIVEIRA JÚNIOR, M. **Marco regulatório das políticas de desenvolvimento regional no Brasil**: Fundos de desenvolvimento e Fundos constitucionais de financiamento. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, Ago. 2011 (Texto para discussão nº 101).

OLIVEIRA, T. G. **Impactos de Políticas Territoriais no Brasil: Uma Análise Empírica**. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Economia do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco, PIMES/UFPE. Recife-PE, 2020.

SHIRASU, M. R.; CORRÊA, C. G. IRFFI, G. D. **Análise conceitual do instrumento de incentivos fiscais como promotor do desenvolvimento regional**. In: XVIII Encontro

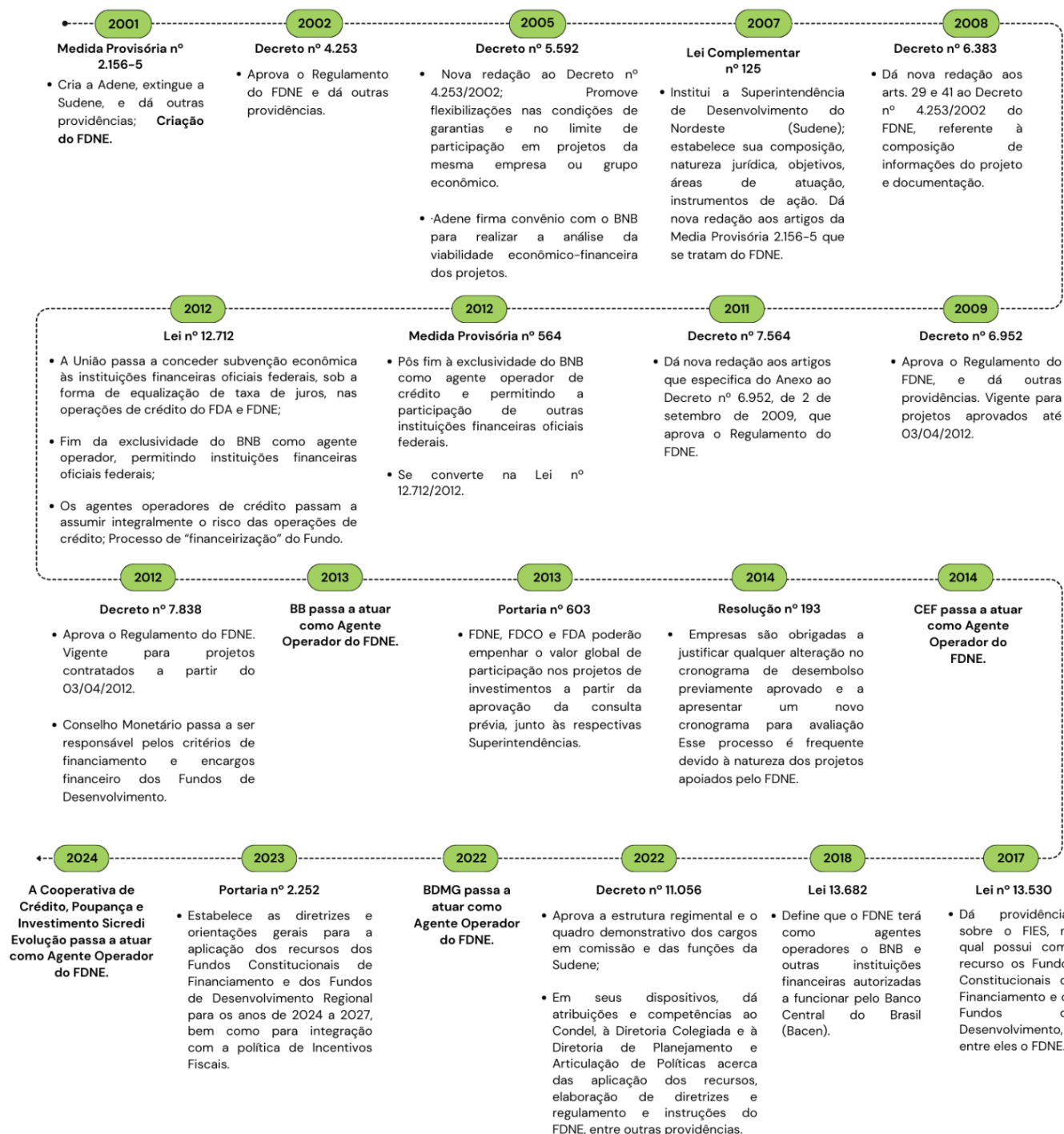
RECOMENDAÇÕES

Pergunta	Constatações	Conclusões	Recomendações
Qual a relação entre a atuação do FDNE e as metas do PNDR?	O FDNE é um instrumento de financiamento da PNDR. No seu desenho, o Fundo destina-se ao financiamento de projetos de infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos em áreas e setores econômicos considerados estruturantes e relevantes para o desenvolvimento regional. Suas ações são concentradas na região Nordeste, priorizada pela PNDR. Contudo, vai além ao considerar o recorte sub-regional para definir suas prioridades, oferecendo atendimento diferenciado em áreas como o semiárido, as RIDES e microrregiões de baixa ou média renda, independentemente do dinamismo econômico. Ademais, prioriza os municípios pólos de regiões intermediárias, contribuindo para a consolidação da rede policêntrica de cidades, um dos objetivos da Política.	O desenho do FDNE encontra-se alinhado à PNDR e às suas diretrizes. Além disso, considerando o expressivo volume de recursos que podem envolver cada um dos projetos apoiados, têm o potencial de melhorar o acesso a bens e serviços, promover a melhoria da infraestrutura e da diversificação econômica, contribuindo para a redução das desigualdades regionais e para o desenvolvimento econômico das regiões menos favorecidas e, conseqüentemente, para melhoria na qualidade de vida da população.	Para otimizar o impacto do FDNE, é recomendável: 1) A criação de um sistema de monitoramento para a aplicação dos recursos do Fundo de modo que haja tempo hábil de ajustes de eventuais desvios ainda na fase de implementação. Para tanto, é necessário definir indicadores nas várias etapas da operação do fundo e monitorá-los; 2) O fomento e a implementação de estudos que forneçam evidências sobre a eficiência, eficácia e impacto dos projetos financiados; 3) A promoção de parcerias com outras instituições que podem ajudar no processo de geração de dados, monitoramento e realização de análises que orientem a tomada de decisões e a aprovação de projetos mais alinhados aos objetivos da PNDR.
As estruturas de financiamento do FDNE estão adequadamente desenhadas?	As estruturas de financiamento do FDNE vêm sendo modificadas desde a criação do Fundo para torná-lo mais operacionalizável e atrativo aos empreendimentos, visando à promoção efetiva do desenvolvimento regional. Inicialmente, houve desafios operacionais devido às exigências e formalidades propostas para utilização	As estruturas de financiamento e o funcionamento do FDNE são bem complexos, uma vez que há vários normativos que regulamentam o fundo e sua aplicação, bem como, taxas de juros diferenciadas. Além disso, o fundo passou por muitas alterações desde a sua criação, o que dificulta a sua compreensão. O Fundo também	Apesar da evolução dos normativos do Fundo visando torná-lo mais atrativo, é importante: 1) Simplificar os procedimentos burocráticos para a obtenção do financiamento, sem comprometer a segurança dos processos, garantindo que os recursos sejam distribuídos de maneira mais equitativa e eficiente;

	do FDNE, limitando seu potencial de atuação. Nesse contexto, foram necessárias diversas alterações ao longo do tempo, incluindo modificações nas regras de contratação, financiamento, ampliação dos agentes operadores e na definição das taxas de juros. Essas medidas refletem o contínuo esforço para fortalecer o papel do FDNE como impulsionador do desenvolvimento socioeconômico nas regiões abrangidas.	dispõe de vários agentes operadores de crédito que podem ter critérios específicos para concessão dos financiamentos.	2) Aumentar e melhorar a divulgação do fundo (regras e funcionamento) para alcançar um público mais amplo, especialmente nos municípios e setores que não foram contemplados pelo instrumento e que são considerados estruturantes para o desenvolvimento regional e redução das desigualdades; 3) Facilitar o acesso às informações sobre as operações do fundo, incluindo critérios de elegibilidade, processos de aplicação e exemplos de projetos financiados, por meio da utilização de infográficos e demais instrumentos a serem publicados em um portal online acessível e atualizado.
Em que medida há complementaridade entre os recursos do FDNE e outros instrumentos de política regional, como os incentivos fiscais concedidos pela Sudene e o FNE?	Tais instrumentos têm como alvo a mesma região, em alguns setores, podem financiar/apoiar os mesmos tipos de projetos e empreendimentos, contam com a concessão de investimentos e/ou incentivos fiscais a empreendimentos na região com prazos variando de 10 a 20 anos, no geral. Se destinam a pessoas jurídicas, com exceção do FNE que também contempla pessoas físicas. Ao que se refere ao valor financiado, o FNE pode financiar projetos até R\$200 milhões, enquanto o FDNE se limita a no máximo R\$30 milhões, a depender do projeto.	Os instrumentos de financiamento da Sudene estão intimamente relacionados, pois têm como alvo a mesma região, e em alguns cenários compartilham do mesmo público-alvo. Isso permite que um mesmo empreendimento possa ser apoiado por mais de um instrumento simultaneamente, maximizando as oportunidades de financiamento e apoio para os empreendimentos na região e também gerando uma concentração espacial e setorial.	A partir das constatações sobre a relação e a sobreposição dos instrumentos de financiamento da Sudene, é recomendável: 1) Desenvolver uma estratégia de coordenação e promoção de sinergia entre esses instrumentos para que eles atuem de forma complementar e não concorrente ampliando o alcance da Política. Isso pode incluir a criação de um sistema integrado de informações que permita o rastreamento e a gestão dos projetos apoiados; 2) Promover a coordenação entre os agentes econômicos envolvidos a fim de otimizar e simplificar os processos associados.

Fonte: Elaboração própria.

Figura A1 - Principais marcos normativos do FDNE



Fonte: Elaboração própria.

Quadro A1 -Análise comparativa dos instrumentos de financiamento da Sudene

Aspecto	FDNE	FNE	Benefícios fiscais
Público-alvo	Empreendimentos de interesse de peessoas jurídicas que venham a ser implantados, ampliados, modernizados ou diversificados na área de atuação da Sudene.	- Produtores e empresas, pessoa física ou jurídica, microempreendedores individuais que atuem em atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços. - 2.074 municípios situados nos nove estados que compõem a região Nordeste e no Norte dos estados do Espírito Santo e de Minas Gerais, incluindo os Vales do Jequitinhonha e do Mucuri. - Para fins de financiamento, os beneficiários (empresas, microempreendedores individuais e produtores rurais são classificados em diferentes portes e renda bruta: mini/micro, ii) pequeno; iii) pequeno-médio, iv) médio I, v) médio II e, vi) grande.	Pessoas jurídicas titulares de projetos de implantação, modernização, ampliação ou diversificação.
Finalidade	Assegurar recursos para investimentos na área de atuação da Sudene , em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos de grande capacidade germinativa de novos negócios e atividades produtivas.	Contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região Nordeste , através das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.	Atrair empreendimentos do setor privado para as localidades que compõem a área de atuação da Sudene para promover o desenvolvimento dessas regiões, e estimular o crescimento dos setores da economia considerados prioritários
Objeto	Investimento em capital fixo.	Investimentos de longo prazo e, complementarmente, capital de giro ou custeio.	Concessão de benefícios aos optantes da tributação com base no lucro real.
Limites dos benefícios	Até 80% do investimento total do projeto, limitada a 90% do investimento fixo.	Podem variar de 50% a 100% de acordo com porte/tipologia, finalidade e o espaço geográfico onde será instalado o empreendimento.	Até 75% de redução do IRPJ; Reinvestimento de até 30% do IRPJ; e Isenção total do IRPJ.
Valor do projeto	A partir de R\$15 milhões e varia de acordo com o tipo de projeto; *A critério da Diretoria Colegiada da Sudene os valores dos projetos podem ser reduzidos em até R\$5 milhões.	Os limites de financiamentos dos projetos dependem do porte do beneficiário, se são empreendimentos exportadores ou não, e da localidade. Podem variar de projetos de R\$300 mil até R\$200 milhões.	N.A

Horizonte temporal	Até 20 anos para os projetos de infraestrutura e até 12 anos para os demais empreendimentos.	O prazo é variável e com limite máximo de até 16 anos para o setor agroindustrial, quando se tratar de projeto agroindustrial e florestal, vinculado à agricultura familiar. Até 20 anos para projetos de infraestrutura e até 12 anos para os demais empreendimentos.	Até 10 anos.
Abrangência	Nordeste e os municípios do norte de Minas Gerais e do Espírito Santo	Nordeste (Conceito macrorregional)	Nordeste e os municípios do norte de Minas Gerais e do Espírito Santo

Fonte: Elaboração própria.



