



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL  
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE  
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO E ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS  
COORDENAÇÃO GERAL DE COOPERAÇÃO E DE ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS

NOTA TÉCNICA - Nº 004/DPLAN/CGCP

Ref: Apreciação da **Nota Técnica nº 011/2018 da DFIN/CGDF/CONF** sobre avaliação do Relatório de resultados e impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e do Relatório de Resultados e Impactos referente ao ano de 2017.

## I. DO OBJETIVO

Esta nota técnica responde ao despacho encaminhado a esta Coordenação Geral, pela Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas em cumprimento ao disposto no art. 17, inciso I do Decreto nº 8.276, de 27 de junho de 2014.

## II. INTRODUÇÃO

Os Fundos Constitucionais FCO, FNE e FNO foram estabelecidos pela alínea "c", inciso I do artigo 159 da Constituição Federal e o artigo 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, têm em comum o apoio financeiro com recursos perenes das atividades produtivas, de modo a mitigar as desigualdades regionais no país.

Estes Fundos são formados pelas transferências de 3% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). No caso, ao FNE cabe 1,8% do total, enquanto cada um dos dois fundos restantes recebem 0,6%. Em adição, somam-se as transferências do Tesouro Nacional, decorrentes dos pagamentos realizados pelos demandantes dos empréstimos.

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) foi regulamentado pela Lei nº 7.827, de 27/09/1989, que definiu o Banco do Nordeste, juntamente com o Ministério da Integração Nacional (MI) e a Resolução do Conselho Deliberativo da Sudene/Condel, como responsáveis por sua administração.

Segundo o Relatório de Resultados e Impactos do FNE de 2017, para que fosse feita a Programação Regional do FNE para o ano citado, foram considerados as seguintes espécies normativas:

- Art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal e Lei nº 7.827, de 27/09/1989 e suas alterações.

89

0

A

- Diretrizes e orientações gerais do Ministério da Integração Nacional - MI e do Conselho Deliberativo da Sudene/Condel, estabelecidas mediante as Portarias MI nº 271/2016, de 10/08/2016 e nº 610/2017, de 21/11/2017

- Resolução do Conselho Deliberativo da Sudene (Sudene/Condel) nº 094/2016, de 12/08/2016; Resoluções do Conselho Deliberativo da Sudene (Sudene/Condel) nº 102 de 12/12/2016 e nº 112, de 23/11/2017, que aprovaram a Programação de aplicação dos recursos do FNE para o exercício 2017 e Resoluções do Conselho Monetário Nacional - CMN nº 4.542 de 21/12/2016; nº 4.561 de 31/03/2017 e nº 4.578 de 07/06/2017.

- Acórdão TCU Nº 1271/2018, publicado no DOU, em 22/06/2018.

### III. SOBRE A PROGRAMAÇÃO

O FNE tem a finalidade de financiar, em condições compatíveis com as peculiaridades da área, atividades econômicas do semiárido, às quais destinará metade dos recursos ingressados nos termos do art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal e as diretrizes, orientações gerais e prioridades estabelecidas pela Portaria MI nº 271/2016 e a Resolução Sudene/Condel nº 94/2016.

A Programação do FNE, com base nas diretrizes e orientações gerais do Ministério da Integração Nacional e Sudene, com foco no exercício de 2017, foi estabelecida diante do orçamento de R\$ 27,7 bilhões (3ª reprogramação), que foi segmentado em duas partes, uma considerando o valor de R\$ 14,55 bilhões (52,5%) incluindo os programas de financiamento para os setores industrial, agroindustrial, turismo e comércio e serviços e programas multissetoriais, e outra, para projetos de infraestrutura com valor de R\$ 13,15 bilhões (47,5%).

A essa programação é realizada anualmente, posteriormente sendo submetida ao Conselho Deliberativo da Sudene (Condel), contendo uma projeção de recursos, um plano de aplicação, as condições gerais e programas de financiamento.

### IV. DA ANÁLISE

Cabe à SUDENE, com base nas diretrizes e orientações acima colocadas, estabelecer as diretrizes e prioridades do FNE para o calendário anual, bem como acompanhar os procedimentos e a execução das operações de empréstimos, tendo como objeto ampliar a competitividade regional, incluindo a criação de novos negócios e setores para a Região e, em última análise, aumentar a produtividade da economia de sua área de atuação.

Esta Coordenação Geral, após análise da Nota Técnica Nº 011/2018 da DFIN/CGDF/CONF, do Relatório do Banco do Nordeste – 2017 e normativos vigentes, teceu alguns comentários sobre a aplicação dos recursos do FNE para o ano de 2017.

Um aspecto a considerar são os valores programados e os realizados. O FNE industrial só contratou 29% do previsto; O FNE inovação só contratou 10% do previsto e o Proatur 40%. Já o Pronaf, o FNE Rural, o FNE MPE e o FNE Comércio e Serviços tiveram resultados bem substanciais. Falta uma análise mais substancial deste desempenho, mesmo considerando o período de recessão que aflige o país nos últimos anos.

Com relação às demandas estaduais por crédito do FNE, ocorre que os Estados da Bahia, Ceará e Pernambuco continuam com boa parte do bolo orçamentário. No entanto, ocorre uma indicação de crescimento na demanda de recursos para os Estados do Maranhão e Piauí, cerca de 11% e 10% do total. Isto denota uma indicação de mudança qualitativa na demanda de recursos.

Quanto às aplicações no espaço semiárido, os valores estão bem aquém, se reputarmos a partição de 50% do total disponível para 2017. É importante que se busque na programação semestral, tomando como referência anos anteriores, esta referência para empréstimos no espaço do semiárido (§2º do Artigo 2 da Lei nº 7.827, de 27/09/1989).

Dado que um baixo percentual do FNE está sendo destinado aos projetos industriais, são necessárias ações da SUDENE, MI, MDIC e BNB no sentido de efetuar um melhor planejamento das ações de industrialização na Região, incluindo as atividades da Economia 4.0 ( ainda sem discussão neste assunto).

Quanto aos dois estudos que acompanham o Relatório de Resultados e Impactos do FNE - 2017, um que se refere à Matriz de Insumo-Produto do Nordeste e sobre a metodologia propensity score Generalizada – PSG, nota-se uma preocupação na avaliação e efetividade do instrumento de fomento.

Com é comum nos relatórios semestrais, o BNB utiliza a Matriz de Insumo Produto do Nordeste nas avaliações semestrais, que permite realizar uma fotografia em detalhes da teia de atividades produtivas, no que diz respeito aos bens e insumos utilizados, no processo de produção ou com direcionamento à demanda final. Com essa ferramenta são identificadas as compras dos setores da economia e o fator chave de sua efetividade é a atualização dos coeficientes técnicos.

Na estimação de impactos do FNE, foi considerando o valor contratado de R\$ 16 bilhões, obteve-se como resultados (em impactos tipo 2) o valor de R\$ 33 bilhões, sendo o segmento com maior participação no valor bruto da economia o setor rural (38% do total). Já a geração de empregos associada ao FNE foi de 781 mil ocupações (novas ocupações) e o custo de contratação do emprego varia de R\$ 20 mil na infraestrutura e R\$ 10, 9 mil na agroindústria.

Adicionalmente foi apresentada a metodologia PSG que se refere aos impactos do FNE no setor de comércio e serviços, sendo ainda um exercício e construção, ainda em fase de testes. Nesse ponto, em princípio, percebe-se que há um bom começo com a preparação metodológica, com bibliografia adequada e prováveis resultados positivos na renda, já obtidos em algumas avaliações, e, pelo cronograma, haverá resultados no segundo semestre de 2018.

Sobre estas duas metodologias, é importante considerar que o BNB busque instrumentos, ferramentas e metodologias para efetuar o planejamento, a medição, a avaliação dos dados e as informações do FNE, sem prejuízo de avaliações externas por outras instituições afeitas (especializadas) ao desenvolvimento regional.

## V. RECOMENDAÇÕES

Após análise do Relatório de Resultados e Impactos do FNE de 2017 e da Nota Técnica nº 011/2018 da DFIN/CGDF/CONF, bem como legislação vigente, sugere-se abaixo um rol de recomendações, no intuito de estabelecer melhorias no processo de tomadas dos empréstimos aos empreendimentos produtivos na área de atuação da Sudene, considerando a tarefa de Ouvida posta a cargo desta Coordenação Geral de Articulação e Políticas - CGCP :

- A exceção dos programas FNE Rural, PRONAF, FNE MPE e FNE Comércio e Serviços, os demais estão com as contratações aquém do valor programado, o que demanda medidas corretivas e esforços conjuntos da SUDENE e BNB, visando melhorar estes indicadores e ampliar a participação da indústria nos empréstimos (14,4%);
- As RIDES da Grande Teresina-Timon (Piauí e Maranhão) e o Polo de Juazeiro e Petrolina (Bahia e Pernambuco) não foram objeto uma análise discriminada. Percebe-se, no caso de Petrolina-Juazeiro, que o valor contratado foi inferior ao programado;
- Continua o processo de concentração de renda nos Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará. Cabem à SUDENE e ao BNB buscar ações de mitigação desta situação;
- Com relação aos investimentos por tipologias (Recomendado via PNDR), o relatório carece de melhor análise das múltiplas escalas da região, em especial, em subespaços carentes;
- Para avaliação econômica dos impactos e resultados do FNE devem ser contempladas outras metodologias, além da Matriz Insumo-Produto, como pesquisas de campo qualitativas, análises de impacto, de eficácia-eficiência e de custo e benefício);
- Reafirma-se a aproximação técnica entre a SUDENE e o BNB para aprimorar os resultados alcançados. Cabe à SUDENE, como órgão de desenvolvimento regional, se associar aos grupos de pesquisa ou instituições especializadas visando a melhoria de eficácia/efetividade das atividades do FNE.
- Reiteramos a sugestão de estabelecer o Comitê Técnico de Acompanhamento do FNE no âmbito do CÔNDEL, com vistas a um aprofundamento e encaminhamento das medidas elencadas;
- Envidar esforços para a efetiva destinação de 50% dos recursos para o espaço semiárido. Ou seja, além dos ingressos das transferências da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, considerar os reembolsos das operações de crédito, os repasses e, se for o caso, as disponibilidades de exercícios anteriores;
- Uma medida interessante que merece ser **retomada** (Extinta em 2012) é a questão do um maior Bônus de Adimplência para o espaço semiárido, em relação ao restante da área de atuação da SUDENE;
- Com relação ao valor de 2,8 bilhões de reais (ano 2017), referente à taxa de administração do banco operador, esta aparenta estar elevada. É necessária uma análise dos órgãos de controle e o Ministério da Fazenda sobre esta questão.
- Por fim, consideramos pertinente e construtiva a determinação do Acordão N. 1271/2018 – TCU – Plenário, em especial os itens 9.1; 9.2.1;9.2.5;9.3.5 e 9.3.9.

X

## VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Recomendamos o acatamento das análises aqui destacadas e a criação de Comitê Técnico de Acompanhamento do FNE no âmbito do CONDEL, conforme previsto no Art. 6 do Regimento Interno do CONDEL, sendo estas colocações já postas nos próximos documentos e relatórios de gestão do FNE. Seria de bom tom que estas recomendações já fossem incorporadas nos próximos relatórios semestrais encaminhados pelo banco operador do FNE.

Com relação à Nota Técnica no 011/2018 da DFIN/CGDF/CONF, somos de concordância com o teor de suas colocações, notadamente em suas conclusões e recomendações no item 41, que assevera inconsistências nos valores entre as tabelas do Relatório de Resultados e Impactos FNE 2017.

Assim sendo, aprovamos o Relatório de Resultados e Impactos do FNE – Ano de 2017, com as ressalvas contidas no item V, devendo ser atendidas nos próximos relatórios semestrais encaminhados pelo Banco Operador.

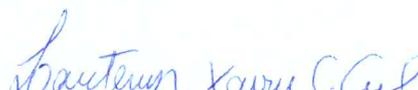
Este é o nosso parecer.

Recife, 13 de julho de 2018.

  
Robson José Alves Brandão filho

Geógrafo DPLAN/CGCP

**ROBSON JOSÉ ALVES BRANDÃO**  
Geógrafo  
SUDENE/DPLAN/CGCP

  
Lautemyr Xavier Cavalcanti Canel

Economista DPLAN/CGCP

**LAUTEMYR XAVIER CAVALCANTI CANEL**  
Economista  
SUDENE/DPLAN/CGCP