

FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE

FNO



SUDAM
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO
2006 A 2014

MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO NACIONAL



República Federativa do Brasil

Michel Miguel Elias Temer Lulia – Presidente da República

Ministério da Integração Nacional

Helder Zahluth Barbalho - Ministro

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

Paulo Roberto Correia da Silva - Superintendente

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

Inocência Renato Gasparim - Diretor

Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas

Keila Adriana Rodrigues de Jesus – Diretora

Diretoria de Administração

Margareth dos Santos Abdon – Diretora

Coordenação-Geral de Avaliação de Fundos e Incentivos Fiscais

Celso Ângelo de Castro Lima - Coordenador Geral



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA
COORDENAÇÃO GERAL DE AVALIAÇÃO DE FUNDOS E INCENTIVOS
FISCAIS

**FUNDO CONSTITUCIONAL DE
FINANCIAMENTO DO NORTE - FNO**
RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO 2006 - 2014

BELÉM
2017

2017 © Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM

Tv. Antônio Baena, 1113 – Marco

CEP: 66.093-550 Belém- Pará – Brasil

cgav.avaliacao@sudam.gov.br

www.sudam.gov.br

EQUIPE TÉCNICA – SUDAM

Kleber Antonio da Costa Mourão – Economista, M. Sc.

Naara Jayze de Souza Soares – Engenheira Civil

Rafael Almeida Ramos – Economista

Rodrigo Portugal da Costa – Economista, M. Sc.

Sérgio Felipe Melo da Silva – Economista, M.Sc.

Normalização – Biblioteca da SUDAM

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

Fundo Constitucional de Financiamento do Norte: Relatório de avaliação 2006 -
2014. / Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. – Belém: SUDAM, 2017.

64p.

1.Fundo Constitucional – Relatório. 2. FNO - Avaliação. I. Título.

CDU 336.564 (811)

AGRADECIMENTOS

Agradecemos aos funcionários da Gerência de Programas Governamentais (GPROG) do Banco da Amazônia S.A. pela cessão dos dados, comentários e saneamento de dúvidas durante a elaboração do relatório.

Agradecemos ao Diretor da Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos e de Atração de Investimentos (DGFAI), Inocencio Gasparin, pela colaboração e conhecimento sobre o FNO, que ajudaram a construir este Relatório.

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ABC - Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

CGAV – Coordenação Geral de Avaliação de Fundos e Incentivos Fiscais

CMN - Conselho Monetário Nacional

CNAE - Classificação Nacional de Atividades Econômicas

CONDEL - Conselho Deliberativo da SUDAM

FCO - Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-oeste

FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

FNO-ABC - Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura

FDA – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia

GESPUBLICA - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

GT 43 SUDAM - Grupo de Trabalho da Portaria nº 43/2014/SUDAM

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICBGF - Índice de Custo-Benefício Geral do Financiamento

ICBSF - Índice de Custo-Benefício Social do Financiamento

IPPME - Índice de Participação de PME

IPI – Imposto sobre produtos industrializados

IR – Imposto de Renda

MF – Ministério da Fazenda

MI – Ministério da Integração Nacional

MIP – Matriz Insumo-Produto

MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NTPF – Número Total de Projetos Financiados

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PIB – Produto Interno Bruto

PIM - Polo Industrial de Manaus

PME – Pequenas e Médias Empresas

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PSM - Propensity Score Matching

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

SELIC - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

SPE - Secretaria de Política Econômica

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

TCU – Tribunal de Contas da União

TEFF – Taxa de Esforço Fiscal do FNO

TERF – Taxa de Execução dos Recursos do Fundo

TVCP – Taxa de Variação da Carteira de Projetos

UF – Unidade da Federação

VADI – Valor Adicional Investido

VTA - Valor Total Adicionado

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E QUADROS

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

Figura 2 – Lógica de atuação da PNDR na Amazônia.

Gráfico 1 – TEF (2006 a 2014).

Gráfico 2 – TERF (2006-2014).

Gráfico 3 – ICBGF (2008-2014)

Gráfico 4 - Índice de Custo Benefício Social do Financiamento (ICBSF)

Gráfico 5 – NTPF (2006-2014).

Gráfico 6 – NTPF por UF (valores correntes em R\$ milhões).

Gráfico 7 – NTPF por atividade produtiva (valores correntes em R\$ milhões).

Gráfico 8 – Evolução da TVCP

Gráfico 9 – VADI (valores correntes em R\$ milhões).

Gráfico 10 - Investimento por Atividade Econômica (em R\$ milhões correntes).

Gráfico 11 - Investimento por UF (em R\$ milhões correntes).

Gráfico 12 – Valor Adicionado pelo FNO ao PIB Regional (valores nominais em R\$ milhões).

Gráfico 13 – VTA por UF (valores correntes em R\$ milhares).

Gráfico 14 – VTA por atividade econômica (valores correntes em R\$ milhares).

Gráfico 15 – Relação entre investimento e VTA calculado pela MIP do FNO (valores correntes em R\$ milhões).

Quadro 1 - Avaliação do Fundo Constitucional do Norte (FNO).

Quadro 2 – Orçamento do FNO e PIB regional (valores correntes em R\$ milhões).

Quadro 3 – Valor contratado e orçamento do FNO (valores correntes em R\$ milhões).

Quadro 4 – Valor Total Adicionado e Total do Benefício Creditício (valores correntes em R\$ mil).

Quadro 5 – Número de empregos gerados e total do benefício creditício.

Quadro 6 – Classificação por porte do FNO em 2014 (valores correntes em R\$).

Quadro 7 – IPPME (2006-2014).

Quadro 8 – Resumo dos Resultados.

Quadro 9 – Informações do gráfico 6 (NTPF por UF) – Valores correntes em R\$

Quadro 10 – Informações do gráfico 7 (NTPF por Atividade Produtiva) – Valores correntes em R\$ milhares.

Quadro 11 – Informações do gráfico 8 (Evolução da TVCP).

Quadro 12 – Informações do gráfico 10 (Investimento por atividade econômica) - em R\$ milhões correntes.

Quadro 131 – Informações do gráfico 11 (Investimento por UF) - valores correntes em R\$ milhões.

Quadro 14 - Informações do gráfico 13 (VTA por UF) - valores correntes em R\$ milhares.

Quadro 15 - Informações do gráfico 14 (VTA por atividade econômica) - valores correntes em R\$ milhares.

Quadro 16 - Relação entre investimento e PIB gerado pelo FNO (valores correntes em R\$ milhões).



RESUMO EXECUTIVO

Este relatório faz parte do 1º ciclo avaliativo dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para a Amazônia. O objetivo do texto é avaliar o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) no período 2006-2014 utilizando a metodologia da “Cesta de Indicadores” criada pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Tal metodologia conta com indicadores de execução, eficiência, eficácia e efetividade onde também se utiliza a Matriz de Insumo Produto (MIP). A lógica é de que os projetos subsidiados devem gerar produtos de forma a aumentar investimentos e adicionar valor na região. Os resultados mostram que na execução, o esforço fiscal vem aumentando devido a maior sustentabilidade orçamentária do fundo e que na relação contratado/orçado houve oscilações em função da demanda e de medidas tomadas pelo agente operador para melhorar a disponibilidade do crédito. Na eficiência, o FNO apresenta benefícios maiores em relação ao seu subsídio (em 2014, R\$ 1 de subsídio dado ao FNO correspondeu a R\$ 6,82 em valor adicionado ao Produto Interno Bruto - PIB da região) e o custo do emprego gerado/mantido vem diminuindo (em 2014 custou R\$ 2.480,00), assim como a participação das pequenas e médias empresas (faturamento anual de até R\$ 90 milhões), se mantem próximo dos 100%. Na análise de eficácia, constatou-se que foram contratadas 389 mil operações com destaque para o Pará e Rondônia e para o setor agropecuário. Distinguiu-se o ano de 2012, em número de contratações, que dobraram em função de medidas adotadas pelo banco devido à queda das operações desde 2009 e pela criação da linha emergencial para vítimas de enchentes. A variação das contratações também apontou a possibilidade de concentração dos recursos do fundo. No âmbito da efetividade, as contratações com finalidade de investimento aumentaram e representaram R\$ 18 bilhões no total. A pecuária foi a atividade onde os empresários mais tomaram crédito para investimentos, assim como nos estados do Pará e Rondônia. O impacto dos investimentos e do restante das contratações feitas pelo FNO pode ser medido pelo valor adicionado, que em 2014 foi de R\$ 13 bilhões, correspondente a 4%

do PIB regional. A atividade que mais adicionou riqueza foi a de serviços e os estados do Pará e Rondônia foram aqueles que tiveram maior participação no indicador.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	3
LISTA DE ABREVIACOES E SIGLAS.....	5
LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E QUADROS.....	8
1 INTRODUÇÃO	15
2 METODOLOGIA	17
2.1 Os indicadores da avaliao.....	17
2.2 Matriz de estrutura lógica, 6 Es de desempenho e a MIP.	20
3 RESULTADOS.....	25
3.1 Esfera da execuo.....	25
3.2 Eficiência de aplicao do FNO.....	30
3.3 Análise da eficácia do FNO	39
3.4 Efetividade do Fundo Constitucional do Norte.....	44
4 CONSIDERAOES FINAIS	52
REFERÊNCIAS	56
ANEXOS.....	59

1 INTRODUÇÃO

O presente relatório objetiva avaliar a execução, eficiência, eficácia e efetividade do FNO, e para tanto utiliza o método da Matriz Insumo-Produto (MIP) e a “Cesta de indicadores”, esta última aprovada pela SUDAM com base nas determinações do Tribunal de Contas da União (TCU).

O trabalho faz parte do 1º ciclo avaliativo realizado pela SUDAM para avaliar o desempenho dos instrumentos explícitos da PNDR para a Amazônia, a saber: FNO, Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e Incentivos Fiscais concedidos.

O objetivo do primeiro ciclo é a avaliação dos dados disponíveis, pois a MIP da Região Norte necessita de atualização, uma vez que a atual representa a realidade econômica de 1999, atualizada para o ano de 2002. No 2º ciclo, com a atualização da MIP, os efeitos poderão ser retratados com mais fidelidade em relação ao atual para uma avaliação em conformidade com a tipologia, diretrizes e prioridades da PNDR.

Os Fundos Constitucionais como instrumentos da PNDR - que visa reduzir as desigualdades regionais através do planejamento estatal e da ativação das potencialidades locais no território brasileiro - foram criados para conceder crédito diferenciado aos setores produtivos de três macrorregiões brasileiras: Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com tratamento preferencial aos micro e pequenos produtores rurais e às pequenas e microempresas, conforme a lei nº 7.827/1989.

Os recursos são provenientes de 3% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e 3% do Imposto de Renda (IR). Dos recursos, 0,6% é destinada a Região Norte (FNO), 1,8% para o Nordeste (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE), dos quais metade para o semiárido, e 0,6% para o Centro-Oeste (Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-oeste - FCO). Para a região Norte, o FNO foi instituído pelo artigo 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal e regulamentada pela Lei nº 7.827, de 27/09/1989, com alterações das Leis nº 9.126, de 10/11/1995 e nº 10.177, de 12/01/2001. O FNO se constitui em um instrumento de ação da SUDAM, sendo que a administração de seus recursos cabe ao Banco da Amazônia S.A, com algumas competências de planejamento mistas (SUDAM e Banco da Amazônia).

No ano de 2014, o orçamento do FNO foi de R\$ 5,4 bilhões, com desembolsos na ordem de R\$ 4,7 bilhões divididos em vários programas: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Financiamento do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (Amazônia Sustentável), o Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (ABC), orientado para a redução da emissão de gases de efeito estufa na agricultura, Programa de Financiamento para Manutenção e Recuperação da Biodiversidade Amazônica (Biodiversidade), e Programas de financiamento a micro e pequenas empresas e empreendedor individual. Além disso, existe uma boa capilaridade do fundo, pois atende diversos portes, faixas de valores, atividades econômicas, além do setor rural e urbano.

Suas diretrizes e prioridades são definidas pelo Conselho Deliberativo da SUDAM (CONDEL), que define as regras para o Plano de Aplicação, cujos recursos são avaliados pelos Relatórios de Atividades a cada ano, formando um ciclo em que se definem os objetivos, a forma de aplicação e os resultados gerados, em um processo de monitoramento.

Algumas avaliações já foram realizadas em relação ao FNO por diferentes órgãos, que focam vários aspectos, mas ainda sem uma forma articulada com o planejamento do Banco da Amazônia, SUDAM e Ministério da Integração Nacional (MI). O TCU já havia orientado nos acórdãos nº 3.564/2014 e 1.005/2014 a avaliação articulada dos instrumentos da PNDR, entre eles o FNO.

Do esforço, tanto de melhorar sua atuação enquanto operadora dos instrumentos da PNDR, quanto de atender às determinações do TCU, a SUDAM propôs e aprovou a criação do instrumento de avaliação denominado "Cesta de Indicadores" que evidencia os produtos e efeitos do FNO, FDA e Incentivos Fiscais.

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

2 METODOLOGIA

O FNO será analisado utilizando a metodologia da “Cesta de Indicadores” com uma sequência lógica, conforme exposto à frente.

2.1 Os indicadores da avaliação.

A metodologia abaixo explicita a dimensão, o tipo de análise e os indicadores a serem utilizados na avaliação.

Quadro 1 - Avaliação do Fundo Constitucional do Norte (FNO).

DIMENSÃO	ANÁLISE	INDICADORES PARA AVALIAÇÃO
ESFORÇO	EXECUÇÃO	TAXA DE ESFORÇO FISCAL DO FUNDO (TEFF) (Valor do Orçamento Anual do FNO/PIB Regional)*100
		TAXA DE EXECUÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO (TERF) (Valor Contratado no Ano/Valor do Orçamento Anual do Fundo)*100
RESULTADOS	EFICIÊNCIA	ÍNDICE DE CUSTO-BENEFÍCIO GERAL DO FINANCIAMENTO (ICBGF) (Valor Total Adicionado/Total do Benefício Creditício) * 100
		ÍNDICE DE CUSTO-BENEFÍCIO SOCIAL DO FINANCIAMENTO (ICBSF) (Empregos Gerados/ Total do Benefício Creditício)
		ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO DE PME (IPPME) Total de Projetos contratados para PME no exercício/ Total de projetos contratados no exercício) * 100
	EFICÁCIA	NÚMERO TOTAL DE PROJETOS FINANCIADOS (NTPF) Nº Total de projetos contratados
		TAXA DE VARIAÇÃO DA CARTEIRA DE PROJETOS (TVCP) ((Nº de projetos contratados em A1 - Nº de projetos contratados em A0)/Nº de projetos contratados em A0))*100
	EFETIVIDADE	VALOR TOTAL ADICIONADO (VTA) PIB gerado pelo FNO a partir da Matriz de Insumo-Produto (MIP)
		VALOR ADICIONAL INVESTIDO (VADI) Somatório de projetos contratados com finalidade de investimento

Fonte: Elaboração dos próprios autores.

No relatório, a cesta se propõe a investigar os impactos do FNO sobre o valor adicionado e o investimento na região. O método utilizado avalia o nível do microinstrumento (FNO) até o resultado intermediário, não se propondo a avaliar a PNDR em si. Na dimensão de resultado, são analisados indicadores dos três tipos, eficiência, eficácia e efetividade (impacto intermediário), enquanto no nível do esforço,

apenas a execução, pois os outros tipos estão a nível macro, sob a política como um todo. Ela está dividida em: a) análise de execução: indicadores de execução orçamentária; b) eficiência: custo-efetividade; c) eficácia: quantidades de projetos e; d) efetividade: impacto intermediário, com base em Brasil (2009).

A análise de execução tem como objetivo responder: Qual o tamanho do esforço fiscal do FNO em relação ao PIB? Os recursos vêm sendo aplicados (executados)? Para isso, utiliza indicadores sobre a execução financeira, que são: a) a Taxa de Esforço Fiscal do FNO - TEFF, uma razão entre o valor do orçamento anual do FNO e o PIB regional e; b) Taxa de Execução dos Recursos do Fundo - TERF, que é o valor contratado no ano dividido pelo valor do orçamento anual¹ do fundo. Os dados foram extraídos das contas regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Banco da Amazônia e tratados pela Coordenação-Geral de Avaliação de Fundos e Incentivos Fiscais da SUDAM (CGAV/SUDAM).

A análise de eficiência é medida na cesta de indicadores pelo custo-efetividade. A primeira pergunta a ser respondida é se os projetos financiados tem criado riqueza superior ao benefício recebido? Para isso, o indicador utilizado é o Índice de Custo-Benefício Geral do Financiamento - ICBGF: Valor Total Adicionado (VTA), representado pelo PIB gerado pelo FNO, dividido pelo Total do Benefício Crédito; a segunda responde qual o custo dos empregos gerados/mantidos pelo FNO. O indicador usado é o Índice de Custo-Benefício Social do Financiamento - ICBSF: Total de Empregos Gerados dividido pelo Total do Benefício Crédito; e a terceira responde qual a participação das Pequenas e Médias Empresas (PME) no total de projetos financiados? O indicador é o Índice de Participação de Pequenas e médias empresas (PME) – IPPME: Total de Projetos contratados para PME's no exercício, dividido pelo total de projetos contratados.

Nesses indicadores, alguns dados foram fornecidos pelo Banco da Amazônia e tratados pelos técnicos da CGAV/SUDAM. Além disso, os valores referentes aos

¹ Cabe destacar que para a TEFF e TERF, o valor usado para o orçamento do FNO foi o constante nas previsões orçamentárias do FNO. A disponibilidade orçamentária anual do fundo só é conhecida no final do exercício já que as entradas e saídas de recursos acontecem durante o ano. Além disso, todo o planejamento de aplicação dos recursos do FNO é feito com base nessa informação.

empregos gerados e VTA foram retirados da MIP da Região Norte de 1999, atualizada para 2002 e o Banco só forneceu o VTA a partir de 2002.

Para o valor do benefício creditício, foi utilizada a informação anualmente divulgada pelo Ministério da Fazenda (MF) na publicação “Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios”, entretanto, como tal publicação só começou a ser realizada em 2011, os dados foram obtidos do Relatório e Parecer prévio sobre as Contas do Governo da República, publicação do TCU. A metodologia de cálculo desse benefício está disposta na Portaria nº 57 do Ministério da Fazenda, de 27 de fevereiro de 2013. A fórmula é a seguinte:

$$B_t = PL_{t-1,12} \times \prod_{m=1}^{12} (1 + CO_{t,m}) + \sum_{m=1}^{11} [T_{t,m} \times \prod_{m+1}^{12} (1 + CO_{t,m+1})] + T_{t,12} - PL_{t,12}$$

Onde:

B_t = Valor do Benefício no ano t

$PL_{t,m}$ = Patrimônio líquido do fundo no mês m (m = 1, 2, 3, ..., 12) do ano t

$CO_{t,m}$ = Custo de oportunidade do Tesouro Nacional no mês m do ano t (%)

$T_{t,m}$ = Transferências líquidas ao fundo no mês m do ano t.

Dessa maneira, o cálculo do benefício concedido (B_t) anualmente pelo governo depende do Patrimônio Líquido do Fundo ($PL_{t,m}$), do Custo de Oportunidade do Tesouro Nacional ($CO_{t,m}$) no que se refere a captação de recursos e das transferências do Tesouro ao fundo ($T_{t,m}$).

O benefício creditício, utilizado no trabalho, é uma forma de subvenção econômica concedida pela União ao setor produtivo na forma de juros subsidiados. Dessa maneira as taxas de juros cobradas nos financiamentos do FNO são menores do que o custo de captação dos recursos do Governo Federal.

A dimensão da eficácia analisa os produtos gerados. Os indicadores selecionados apontam se o número de projetos contratados tem crescido nos últimos anos e qual sua velocidade de crescimento. Os indicadores são: a) o Número Total de Projetos Financiados - NTPF: ele enumera o quantitativo de projetos contratados; b) Taxa de

Varição da Carteira de Projetos - TVCP: número de projetos no ano A1 menos o número de projetos em A0, ambos divididos pelo número de projetos em A0.

A efetividade é medida pelo impacto intermediário do instrumento. Neste caso, os indicadores selecionados respondem se os projetos financiados tem criado riqueza para a região e se têm contribuído para elevação do investimento privado. O primeiro indicador é o Valor Adicional Investido (VADI), que representa o volume de contratações com finalidade de investimentos, uma *proxy* dos investimentos realizados pelas empresas beneficiadas. O segundo indicador é o VTA, uma estimativa a partir da MIP, do montante de riqueza adicionado à economia da Região Norte.

Os dados da eficácia e efetividade foram fornecidos pelo Banco da Amazônia e tratados pela CGAV/SUDAM e os indicadores foram divididos por atividade econômica e por Unidade da Federação (UF).

2.2 Matriz de estrutura lógica, 6 Es de desempenho e a MIP.

Os indicadores de desempenho são utilizados neste relatório com base na “Cesta de indicadores” aprovada pela SUDAM. Essa Autarquia, por meio do grupo de trabalho instituído pela portaria nº 43/2014/SUDAM (GT 43 SUDAM) propôs uma “Cesta de Indicadores” para avaliar os instrumentos sob sua responsabilidade em atendimento às determinações do TCU sobre a PNDR. Tal cesta pressupõe uma análise a partir da MIP, por ser uma metodologia de grande importância para identificar as relações intersetoriais e para estimar os efeitos diretos e indiretos nos encadeamentos produtivos a partir de variações na demanda final da economia.

Com base na MIP pode-se lançar mão de cálculos do modelo de insumo-produto que permitem fazer projeções de impacto econômico. A partir de choques na demanda final, principalmente do Investimento, estimam-se os impactos na produção, número de empregos e Valor Adicionado, por exemplo.

A MIP já foi bastante utilizada na Amazônia. Dentre as utilizações, possui destaque a estimação da MIP para os anos 1980 e 1985 publicada em 1994 pela SUDAM conforme SUDAM (1994); estimação da MIP da região Norte, referentes ao ano de 1999 pelo Banco da Amazônia, com publicação em 2005, vista em GUILHOTO e SESSO FILHO (2005) e a execução do modelo de Equilíbrio Geral Computável pelo

Banco da Amazônia em 2013, utilizando uma MIP atualizada para o ano de 2008 encontrada em BASA (2013a).

Existem ressalvas na utilização da MIP. Os coeficientes técnicos não mudam ao longo do tempo o que significa que não são considerados efeitos em termos de mudanças de preços ou avanços tecnológicos, como no Equilíbrio Geral. A MIP utilizada foi atualizada em 2002 e reflete uma economia do ano de 1999, necessitando de uma revisão para um período mais recente. Portanto, o objetivo do primeiro ciclo avaliativo é analisar o FNO com os dados e instrumentos existentes, mesmo que não sejam os ideais.

Dentre as variáveis utilizadas na análise, o PIB gerado pelo FNO foi utilizado como *proxy* do VTA, visto que essa informação está disponível no sistema informacional do Banco da Amazônia e em seus Relatórios de Gestão. Na contabilidade social, o Valor Adicionado é variável semelhante ao PIB, sendo o último o somatório dos valores adicionados pelos setores produtivos em um dado período de tempo.

A “Cesta de Indicadores” pressupõe uma Matriz Lógica de Avaliação já utilizada por outros órgãos para analisar cada nível de desempenho e verificar os impactos da ação governamental.

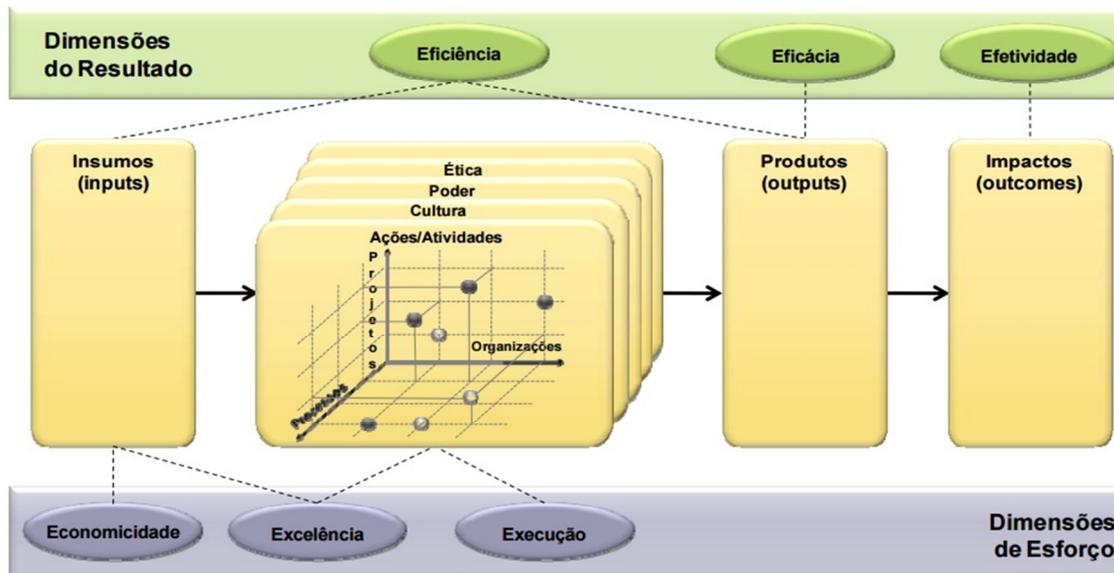
O Banco do Nordeste do Brasil - BNB (2010) formulou uma matriz de estrutura lógica do FNE sob uma ótica *ex post*²: Objetivo → Ações → Produtos → Resultados → Impactos, no qual detalha os objetivos gerais, as ações e programas implementados, os produtos, como empresas financiadas, os resultados, como aumento da produção e o impacto do FNE sobre o PIB.

Antes disso, o TCU formulou um marco lógico para estrutura do governo (Portaria n° 39/2001-TCU), na qual as atividades gerariam um produto, que teriam um objetivo e uma finalidade. Seguindo esta linha, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) publicou em 2009 um guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores (BRASIL, 2009) para balizar as

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

avaliações existentes no Brasil no âmbito do GesPública³, o qual esta avaliação segue. A lógica está na figura que segue:

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



Fonte: Brasil (2009)

A metodologia utilizada por Brasil (2009), dentro do marco lógico, é a cadeia de valor dos 6 Es de desempenho: Economicidade, Excelência, Execução, Eficiência, Eficácia e Efetividade. A lógica do método é a divisão em dimensões e a formação de uma cadeia de valor. Os três primeiros Es medem o esforço necessário para implantação da política, enquanto os últimos avaliam os resultados. A soma dos esforços com os resultados geram o desempenho, cujo objetivo é gerí-lo e melhorar o processo de tomada de decisão. A cadeia de valor mostra as etapas que representam a ação governamental, desde a obtenção de recursos até a geração de impactos provenientes dos produtos gerados pela política, e é apresentada junto com as dimensões, por essas apresentarem como as etapas se relacionam.

A dimensão de esforço mensura os custos de implantação da política, mais ligados aos insumos e as ações e atividades. As análises são de Execução, referente à realização dos processos, projetos e ações conforme os regulamentos estabelecidos; Economicidade que objetiva a obtenção de recursos com o menor ônus possível

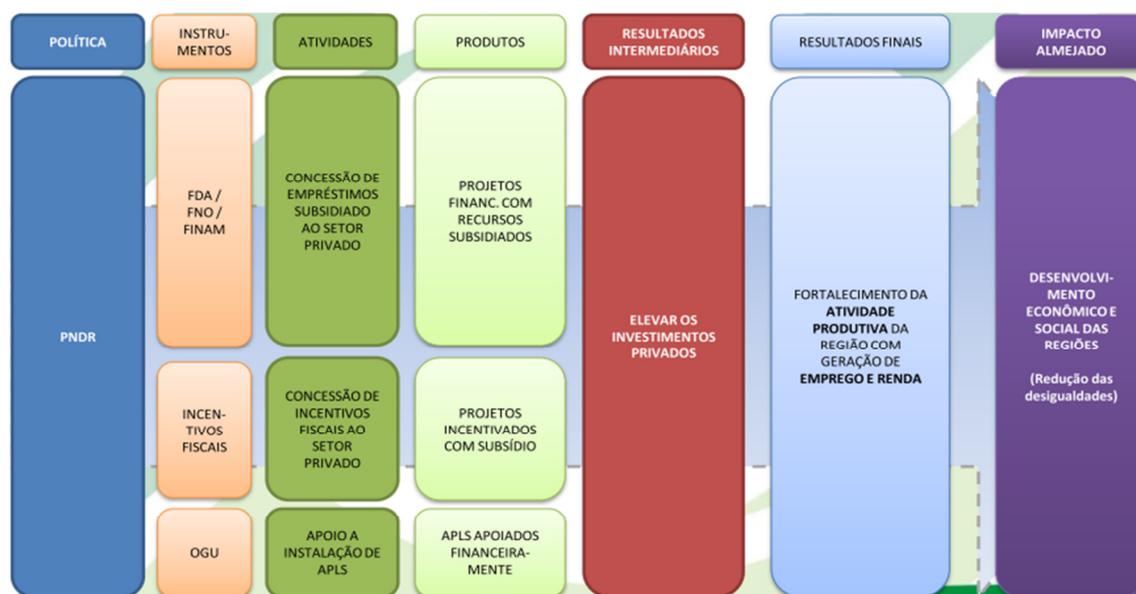
³ GesPública é um programa do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 5.378/2005, que tem por objetivo estimular e apoiar os órgãos e entidades públicos a implementarem medidas de fortalecimento em sua gestão interna, a fim de oferecerem serviços de melhor qualidade aos cidadãos.

necessário para a gestão dos recursos financeiros e físicos; Excelência que é a conformidade das ações com os padrões de excelência estabelecidos no mercado para uma melhor execução e economicidade da ação governamental.

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

Mais especificamente sobre a PNDR e seguindo o método descrito em Brasil (2009), é observada uma lógica de atuação dos instrumentos para a Amazônia, conforme abaixo.

Figura 2 – Lógica de atuação da PNDR na Amazônia.



Fonte: GT 43 SUDAM.

A figura 2 apresenta a lógica da atuação da PNDR enquanto programa governamental. Ela objetiva a redução das desigualdades regionais, cujos insumos são os instrumentos da política. No âmbito do FNO, as atividades são as concessões de empréstimos subsidiados ao setor privado, os produtos são os projetos financiados com recursos subsidiados. Nos resultados, há uma subdivisão em intermediários e finais. Os intermediários se referem aos resultados específicos dos instrumentos, elevação dos investimentos privados, enquanto os finais se referem aos da política, fortalecimento da atividade produtiva com geração de emprego e renda. O impacto é o cruzamento entre aquilo que a política objetivou e os resultados apresentados, podendo ser intermediário (do instrumento) ou final (da política). Na PNDR o impacto almejado é a redução das desigualdades e desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, o relatório chega até a fase de impacto intermediário, propriamente a avaliação do instrumento da política.

3 RESULTADOS

Os resultados da avaliação estão divididos conforme o estipulado no quadro 1 e dizem respeito ao período compreendido entre 2006 à 2014.

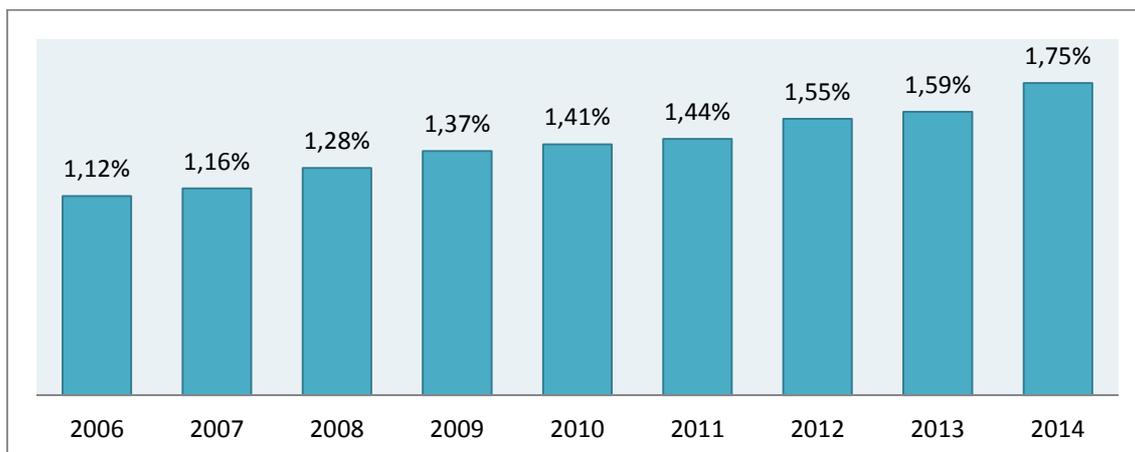
3.1 Esfera da execução

Na esfera da execução e dimensão do esforço são demonstrados os indicadores de Taxa de Esforço Fiscal do FNO (TEFF) e Taxa de Execução dos Recursos do Fundo (TERF) que estão no primeiro “E” da avaliação aqui apresentada.

3.1.1 Taxa de Esforço Fiscal do Fundo (TEFF)

A TEFF é o primeiro indicador a ser analisado e ele informa qual o tamanho do esforço fiscal destinado ao FNO, representado pelo valor do orçamento anual do fundo comparado ao PIB da Região norte, conforme abaixo.

Gráfico 1 – TEFF (2006 a 2014).



Fonte: Elaboração dos autores com base em IBGE (2016) e nas informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

A TEFF mostrou resultado crescente ao longo de todo o período. Em 2006 a dotação orçamentária do FNO correspondia a 1,12% do PIB regional, indo a 1,75% do PIB nortista em 2014.

Através do indicador, nota-se um maior esforço fiscal para o FNO, todavia se analisada a conjuntura do período 2008-2013, verifica-se uma sustentabilidade orçamentária do fundo, como mostrado por Portugal et al (2016). O volume de repasses

do tesouro nacional, cujas fontes são o IR e IPI, se mantiveram constantes no período, enquanto que a entrada de recursos de outras fontes aumentou.

Isso quer dizer que o esforço fiscal, que seria melhor medido pelas entradas provenientes dos repasses do Tesouro Nacional, permaneceu constante, até pela política econômica adotada pelo governo federal entre 2008-2013, de desonerações do IR e IPI. Enquanto isso, o que aumentou foi o retorno de outras fontes, como disponibilidades do exercício anterior e reembolso de créditos, principalmente o último, o que demonstra a sustentabilidade do FNO nos períodos recentes.

A sustentabilidade do fundo é decorrente da sua lei de criação, que propôs mecanismos de “financeirização”, ou seja, retorno ao fundo dos empréstimos concedidos que se acumularam, o que promoveu uma espécie de autossustentação dos recursos em relação aos repasses do tesouro nacional, o protegendo de oscilações macroeconômicas e conseqüente diminuição da arrecadação.

Quadro 2 – Orçamento do FNO e PIB regional (valores correntes em R\$ milhões).

ANO	Valor Anual do FNO	Taxa de Crescimento (%)	PIB Regional	Taxa de Crescimento (%)
2006	1.357	-	121.372	-
2007	1.574	16	135.632	12
2008	1.998	27	156.677	16
2009	2.278	14	166.210	6
2010	2.915	28	207.094	25
2011	3.465	19	241.028	16
2012	4.020	16	259.101	7
2013	4.650	16	292.442	13
2014	5.400	16	308.077	5
Total/Média	27.657	19	1.887.632	12

Fonte: Elaboração dos autores com base em IBGE (2016) e nas informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

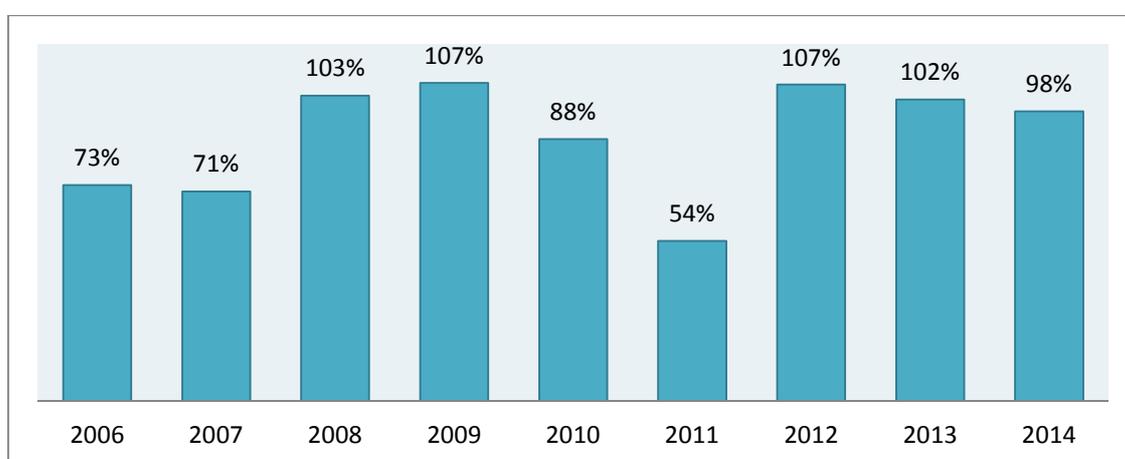
O quadro acima mostra as oscilações das variáveis que compõem o indicador. Em termos globais, entre 2006 e 2014, o volume de recursos em valores correntes destinados ao FNO foi de R\$ 27,6 bilhões, evoluindo de R\$ 1,3 bilhão em 2006, para R\$ 5,4 bilhões em 2014, um crescimento médio (18,95%) significativo se comparado de ao crescimento médio do PIB da região Norte (12,32%).

Em todos os anos analisados, tanto o orçamento do FNO quanto o PIB regional apresentaram crescimento, entretanto é visível que o crescimento do primeiro foi mais intenso que o do segundo, em razão da autossustentação do fundo. Por isso, a TEF se eleva em todos os anos da série.

3.1.2 Taxa de Execução dos Recursos do Fundo (TERF)

Outro indicador de esforço é a TERF. Ele calcula a razão entre o valor contratado e o orçamento do fundo no mesmo exercício, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 2 – TERF (2006-2014).



Fonte: Informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

O indicador mostra que há uma grande oscilação na série. O fundo executava próximo de 70% do orçamento nos dois primeiros anos. Depois houve uma elevação considerável e nos anos posteriores o que se observa são períodos de queda e elevação, atinge-se em 2011 o menor valor de toda a série (54%). Em 2012 e 2013 a taxa chegou a mais de 100%, mas caiu para 98% em 2014. Mesmo com a leve queda, esse indicador apresenta uma performance relevante, já que a média para toda a série é de 97,5%.

A análise permite apontar primeiramente que em quatro exercícios a TERF apresentou valor maior que 100%. Esse fato é explicado pelo fluxo de contratação de valores no FNO. Projetos que são aprovados em um determinado exercício podem ter sua contratação realizada no ano seguinte.

Cabe uma nota sobre o interstício entre 2011 e 2012. O primeiro foi um ano de baixo volume de contratações prejudicado pelas fragilidades na economia da Região

Norte, levando a TERF ao menor nível apontado. Esse desnível entre o orçado e contratado possibilita o início de um debate acerca da viabilidade de direcionar os recursos que sobraram para as outras regiões que também possuem os fundos constitucionais, Nordeste e Centro-oeste, e que notadamente aplicam todo o orçamento.

Houve uma pressão sobre o agente operador do FNO para maiores contratações, que utilizou como instrumentos a redução de taxas bancárias e a melhoria de serviços internos para elevar as aplicações. O banco implantou uma política interna de alavancagem e atendimento ao maior número de tomadores de crédito e o resultado foi um *boom* de contratações em 2012, o que elevou novamente a TERF para patamares acima de 100% neste ano, mantida constante nos anos seguintes.

As contratações em 2012 mais que dobraram e recuperaram o volume de contratações de 2011, porém nos dois anos seguintes diminuíram e voltaram ao patamar de 30 mil contratações no ano. Dessa forma, denota-se do indicador que ele é inconstante, devido aos valores contratados ao longo da série que oscilam bastante em relação ao orçamento disponibilizado para o FNO.

O quadro a seguir mostra as variáveis que compõe o indicador para melhor entender a sua forte oscilação.

Quadro 3 – Valor contratado e orçamento do FNO (valores correntes em R\$ milhões).

Ano	Valor Contratado no Ano (A)	Valor Anual do FNO (B)
2006	986,3	1.357,30
2007	1.110,00	1.573,50
2008	2.053,60	1.997,80
2009	2.440,50	2.277,90
2010	2.568,70	2.915,30
2011	1.869,20	3.465,40
2012	4.282,60	4.020,00
2013	4.719,20	4.650,00
2014	5.356,90	5.400,00
TOTAL	25.387,00	27.657,20

Fonte: Informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

Do montante de R\$ 27,6 bilhões de recursos destinados ao Fundo Constitucional de Financiamento do Norte no período 2006-2014, foram contratados R\$ 25,3 bilhões, conferindo uma TERF de 92% no valor total.

Na esfera orçamentária, nota-se que entre os anos de 2006 e 2010, os valores contratados pelo FNO apresentaram comportamento crescente, de R\$ 986,3 milhões em 2006 para R\$ 2,5 bilhões em 2010. Em 2011 houve uma forte retração no volume de aplicações, que caiu para R\$ 1,8 bilhão, quando então em 2012 foi retomada a trajetória de crescimento, alcançando-se em 2014 o montante de R\$ 5,3 bilhões.

É fundamental observar que o orçamento do FNO vem aumentando consideravelmente ao longo dos anos pela maior sustentabilidade do fundo, conforme exposto no indicador anterior. Em valores correntes, o orçamento de 2014 é quase 5 vezes maior que o de 2006. Evoluiu de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 5,4 bilhões, o que é um ganho, pois aumenta o volume de crédito para ser aplicado nas atividades produtivas da região norte.

As oscilações ao longo da série em alguns momentos mostram um desacoplamento entre o disponível e o contratado. Em valores nominais, de 2007 para 2008, os valores quase duplicaram. O mesmo desacoplamento entre o disponível e o contratado ocorreu em 2011, quando os valores apresentaram queda em relação aos três anos anteriores, porém mais que dobraram no ano seguinte mantendo as contratações em um patamar acima de R\$ 4 bilhões.

O orçamento anual, ao contrário das contratações sempre apresenta elevação nominal, o que reforça a ideia de solidez do fundo, mesmo com menores repasses do tesouro nacional em momentos de menor arrecadação e instabilidade na demanda.

3.2 Eficiência de aplicação do FNO

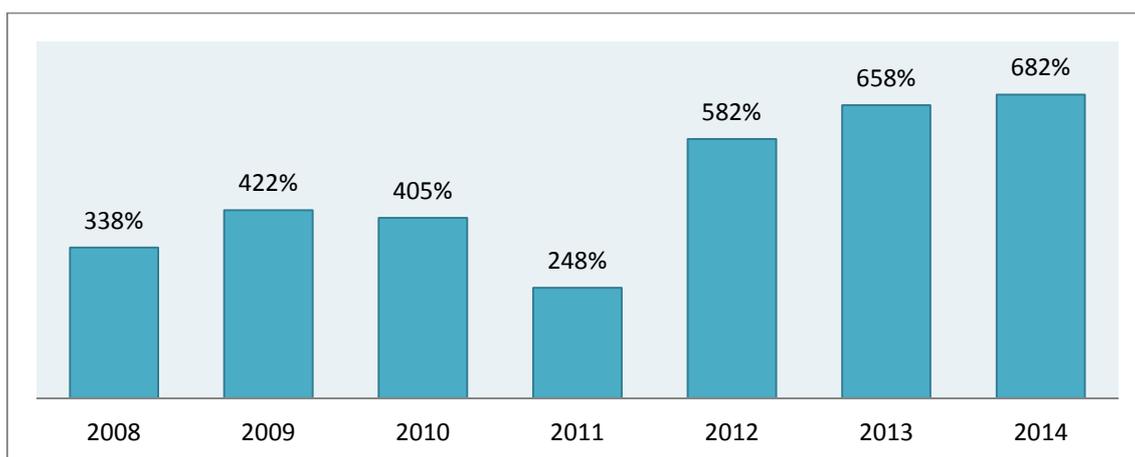
Na esfera da eficiência e dimensão de resultado são demonstrados os indicadores de índice de custo-benefício geral do financiamento (ICBGF), índice de custo-benefício social do financiamento (ICBSF) e índice de participação de PME (IPPME) que estão no segundo “E” da avaliação (Eficiência).

3.2.1 Índice de custo-benefício geral do financiamento (ICBGF)

A relação entre o custo (total de benefício creditício) e o benefício (valor total adicionado ao PIB), extraído da MIP da região norte, é explicitada no cálculo do ICBGF, conforme gráfico abaixo.

O indicador só pode ser analisado a partir de 2008, pois o Banco forneceu informações somente a partir desse ano.

Gráfico 3 – ICBGF (2008-2014)



Fonte: Elaboração dos autores com base nas informações fornecidas pelo Banco da Amazônia S.A. e TCU (2017)

No gráfico pode-se perceber que o indicador tem curva crescente e avança bastante no período analisado. Passa de 338% em 2008 para 682% em 2014. Dessa maneira, entende-se que o custo-benefício geral do FNO é crescente, isto é, a riqueza gerada pelos empreendimentos financiados pelo FNO é cada vez maior que o valor concedido pelo governo por meio dos juros subsidiados. Isto significa que em 2014, quando a relação chegou a aproximadamente 600%, R\$ 1 dado em subsídio por meio do FNO correspondeu a R\$ 6,82 em valor adicionado ao PIB.

Entende-se que o ICBGF torna-se vantajoso para a sociedade quando ele passa da unidade (ou 100%). No caso, todos os valores são maiores que 100% o que aponta para um custo-benefício elevado e crescente da aplicação do FNO. O que se quer dizer no indicador é que o benefício do instrumento é maior que o custo. Em 2014, o benefício foi seis vezes maior que o seu custo, enquanto no menor percentual da série, 2011, esse nível chegou a mais que o dobro. A sequência de crescimento só é interrompida em 2010 e 2011, onde há sucessivas quedas do indicador. O quadro abaixo explica melhor essa oscilação.

Quadro 4 – Valor Total Adicionado e Total do Benefício Creditício (valores correntes em R\$ mil).

Ano	Valor Total Adicionado	Total do Benefício Creditício
2006	-	850.958
2007	-	823.462
2008	3.757.932	1.110.410
2009	4.531.533	1.072.952
2010	5.015.663	1.238.582
2011	3.805.324	1.533.035
2012	9.233.239	1.586.676
2013	10.839.437	1.648.198
2014	13.536.167	1.985.417
TOTAL	50.719.295	14.448.322

Fonte: TCU (2017) e informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

No quadro acima estão representados os valores que compõem o indicador. De um lado o VTA e do outro o total de benefício creditício. O primeiro mostra quanto as contratações do FNO adicionam ao PIB. Nota-se que há uma evolução dos valores até 2010, com queda em 2011 e um salto em 2012, ano de maiores contratações do fundo. Em 2014 essa cifra chegou a R\$ 13 bilhões, mais que o dobro do orçamento do FNO.

Por outro lado, o total de benefício creditício mostra o subsídio que o governo concede por meio do fundo. No seu cálculo de aferição, o benefício leva em conta o Patrimônio Líquido do Fundo, o custo de oportunidade⁴ e as transferências líquidas do tesouro. Cabe uma melhor análise sobre o custo de oportunidade.

⁴ No caso é a diferença entre a taxa básica de juros (SELIC) e a taxa de juros cobrada pelo FNO. É quanto o governo deixou de ganhar ao praticar uma taxa de juros menor nos fundos constitucionais.

Entre os anos de 2008 e 2013, a crise econômica internacional causou efeitos no Brasil. Em 2009, a taxa Selic foi reduzida em função da política econômica do governo que visava incentivar a produção e consumo para combater a crise (BARBOSA, 2010). No entanto, ela foi elevada gradualmente em 2010 e 2011. Saiu de 8,75% em janeiro de 2010 para 12,55% em meados de 2011⁵. Ou seja, mostrou oscilações de acordo com a conjuntura e a política monetária adotada.

Por outro lado, a taxa de juros para os fundos constitucionais se manteve inalterada nesse período. Ela é definida, assim como a taxa de juros Selic, numa esfera de deliberação fora do Banco da Amazônia e da SUDAM. Segundo os Planos de Aplicação do FNO, entre 2009 e 2013, os juros para o setor rural estiveram estáticos entre 5% e 8,5% e para o não rural, entre 6,75% e 10%⁶.

A elevação da taxa de juros dos fundos constitucionais não acompanhou a oscilação da taxa de juros Selic, o que afetou o custo de oportunidades, que é um dos componentes do total de benefício creditício e este foi um dos motivos que o nível de subsídios se manteve elevado.

Em compensação não houve um valor adicionado significativo, principalmente em 2011, o que ocasionou a redução do ICBGF. Isto é, houve um impacto negativo sobre o lado real da economia (o valor adicionado pelo empresário), enquanto o lado monetário, visto como o subsídio via taxa de juros dos fundos, se manteve estável. Os investimentos realizados pelas empresas que tomaram o FNO nesse período, como será mostrado a frente nos indicadores de efetividade, também foram negativamente afetados.

Apesar dessa conjuntura, no período entre 2006 e 2014, o valor dos benefícios creditícios equivaleu a R\$ 14 bilhões, ou seja, subsidiou os empréstimos com essa quantia. Ao longo da série, os valores do benefício creditício sempre estão abaixo dos R\$ 2 bilhões, uma magnitude bem menor que o valor adicionado. A partir de 2010, os números mostram uma elevação constante em valores nominais do benefício creditício, estimulada entre outros fatores pela manutenção das taxas de juros dos fundos constitucionais pelo menos entre 2009 e 2013.

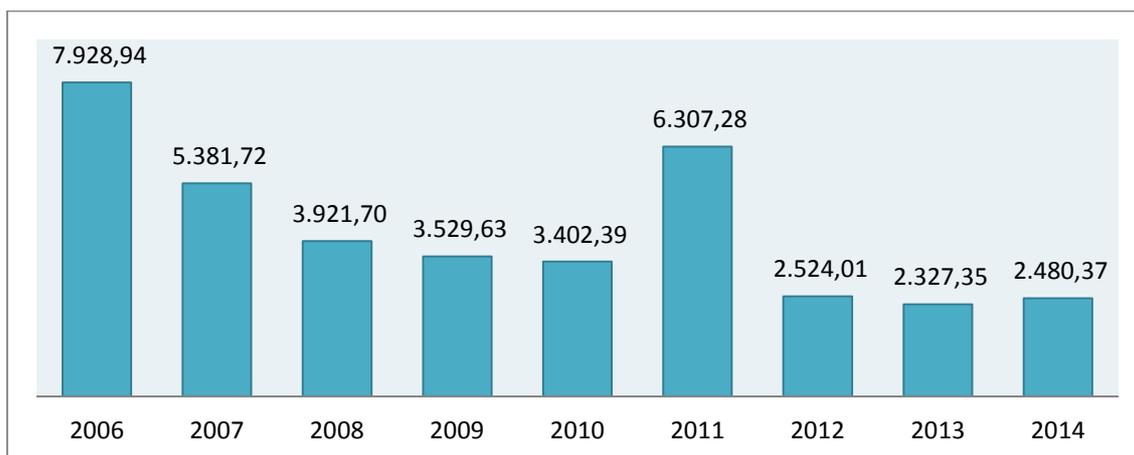
⁵ Disponível em <https://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp>

⁶ Planos de Aplicação dos Recursos do FNO disponíveis em <http://www.mi.gov.br/programacao-dos-fundos-constitucionais-historico>

3.2.2 Índice de custo-benefício social do financiamento (ICBSF)

O ICBSF é semelhante ao anterior, só que faz uma relação de quanto custa um emprego gerado/mantido pelo fundo. Nesse indicador, a análise é semelhante à do ICBGF, portanto verifica-se o custo-benefício do financiamento, mas dessa vez com enfoque na geração de empregos, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 4- Índice de Custo Benefício Social do Financiamento (ICBSF)



Fonte: Elaboração dos autores com base nas informações fornecidas pelo Banco da Amazônia S.A. e TCU (2017)

O indicador aponta que o custo de um emprego gerado/mantido pelo FNO decresce ao longo da série analisada. O maior valor é também o primeiro do período, R\$ 7.928,94. A partir daí ele apresenta uma queda significativa até chegar a R\$ 3.402,39 em 2010.

O ano de 2011 é um ponto fora da normalidade, dobrando o custo do emprego gerado/mantido. Entretanto nos três anos seguintes, a tendência de queda se mantém e o menor valor da série é verificado em 2013 (R\$ 2.327,35), mais de três vezes menor do que no início da série.

Vale destacar que a série não é deflacionada, portanto a tendência seria de aumento do custo do emprego, porém o que se verificou foi o contrário, a redução do indicador, o que denota que os empregos gerados/mantidos são cada vez menos onerosos para os cofres públicos, em geral, e para o FNO em particular.

Para melhor averiguar essa tendência de queda, o quadro a seguir mostra os valores que compõe o indicador.

Quadro 5 – Número de empregos gerados e total benefício creditício.

Ano	Nº empregos gerados/mantidos	Total do Benefício Creditício (em mil reais)
2006	107.323	850.958
2007	153.011	823.462
2008	283.145	1.110.410
2009	303.984	1.072.952
2010	364.033	1.238.582
2011	243.058	1.533.035
2012	628.632	1.586.676
2013	708.187	1.648.198
2014	800.452	1.985.417
TOTAL	3.811.117	14.448.322

Fonte: TCU (2017) e informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

A sequência do benefício creditício é a mesma do ICBGF, com total de R\$ 14 bilhões em subsídios dado pelo Governo Federal por meio do FNO. No número de empregos, percebe-se um aumento expressivo na série, passando de 107 mil empregos em 2006 para 800 mil em 2014. No agregado, a MIP revela que foram gerados/mantidos 3.811.117 empregos no período.

Em 2011, assim como nos indicadores orçamentários e de valor adicionado que mostram uma queda neste ano, o número de empregos gerados/mantidos também se reduz, neste caso em um terço, porém no ano seguinte ele mais que dobra mantendo constante esse crescimento até o ápice em 2014. Foi constatado que os empregos acompanharam o ritmo de aumento das contratações que também mais que dobraram em 2012, após retração em 2011.

Para efeito comparativo, utilizou-se o número de empregos gerados/mantidos pelo FNO e o número total de empregos da região norte. Segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o total de empregados na Região Norte no ano de 2014 foi de 2.801.469, enquanto os empregos que tiveram influência do FNO representaram 800.452. Isso representou quase 30% do total, o que aponta para uma relevância do fundo na manutenção e/ou geração de empregos na Região Norte do Brasil.

A comparação com outros dados e trabalhos se mostra válida levando em consideração o fato já mencionado de a MIP do Norte estar desatualizada. Entretanto, o exame de outros relatórios mostra-se consonante com os dados obtidos nesta análise.

Um trabalho a partir da MIP foi realizado pelo Basa (2013a), baseado na MIP atualizada para 2008, concluiu que os efeitos multiplicadores dos gastos do FNO sobre o produto, renda e salário sobre as economias dos Estados da Região Norte foram positivos e consideráveis. A partir dos resultados encontrados nas simulações com o modelo de equilíbrio geral, foi possível concluir que os gastos do FNO estimulam a contratação de mão de obra e o investimento em capital fixo na região possibilitando o crescimento da massa salarial e dos rendimentos do capital.

Na mesma análise observou-se que os estados do Pará e Tocantins experimentam maiores crescimentos da massa salarial e dos rendimentos do capital, uma vez que recebem os maiores aportes de recursos do FNO.

Em BASA (2013c), ao utilizar uma pesquisa de campo amostral com os empreendedores alcançados pelo FNO para o ano de 2011, concluiu-se também que o FNO contribuiu significativamente para aumentar o valor dos indicadores de ocupação de mão de obra, faturamento bruto, produtividade de trabalho, margem de lucro e ampliação da inserção dos produtos nos mercados.

Em BASA (2013b), ao lançar mão do método Propensity Score Matching (PSM) onde foram comparados empreendimentos com e sem financiamento do FNO, os resultados evidenciaram que o fundo exerceu impacto positivo sobre o crescimento no estoque de empregos formais e sobre a massa salarial para os empreendimentos beneficiados.

Os resultados dos trabalhos citados se alinham aos encontrados neste relatório, os quais revelam a expressividade do FNO na geração de empregos e no incremento sobre o PIB da região Norte. Os salários pagos também constituem uma variável importante e que apresentou resultados positivos nos trabalhos do Banco da Amazônia.

3.2.3 Índice de Participação de Pequenas e Médias Empresas (IPPME).

Antes da apresentação do indicador é necessário fazer as devidas mediações quanto ao conceito de pequenas e médias empresas. Segundo o IPEA (2015, p. 138), o conceito para o FNO mudou ao longo dos anos e não há uma uniformidade em relação ao porte de empresa, exemplificando que em 2012 em que foi inserido o porte pequeno-médio. O quadro abaixo mostra a classificação por porte em 2014, o último ano da série.

Quadro 6 – Classificação por porte do FNO em 2014 (valores correntes em R\$).

Porte	Rural	Não Rural
	Receita Bruta Agropecuária Anual	Receita Operacional Bruta Anual
Mini	Até 360.000	
Pequeno	Acima de 360.000 e até 3.600.000	
Pequeno-Médio	Acima de 3.600.000 e até 16.000.000	
Médio	Acima de 16.000.000 e até 90.000.000	
Grande	Acima de 90.000.000	

Fonte: Banco da Amazônia (2013d), p. 25.

Naquele ano e em anteriores, a classificação de porte dos beneficiários do FNO foi definida tendo como critério a Receita Bruta Anual do Beneficiário ou do Empreendedor previsto na lei complementar nº 123/2006 e nº 128/2008. Os critérios foram incorporados pelo Plano de Aplicação do FNO e aprovados pelo CONDEL/SUDAM. Ressalte-se que essa metodologia também é utilizada pelos demais Fundos Constitucionais.

Dessa forma, no ano de 2014, as receitas operacionais brutas (não rural) e brutas agropecuárias (rural) são similares para a definição de porte. Os empreendimentos com Receita Bruta Anual menor que R\$ 90 milhões são definidos como: Mini, Pequeno, Pequeno-Médio e Médio, conforme a classificação usada pelos bancos, superintendências regionais e pelo MI, explicitada no Quadro 6.

Com relação ao IPPME, ele mensura qual a relevância dos projetos financiados às pequenas e médias empresas em relação ao total de projetos financiado.

Quadro 7 – IPPME (2006-2014).

Ano	Total de projetos contratados para PME no exercício	Total de Projetos contratados no exercício	IPPME (%)
2006	28.888	29.078	99,3%
2007	39.740	39.995	99,4%
2008	45.769	46.259	98,9%
2009	49.167	49.248	99,8%
2010	42.920	43.244	99,3%
2011	31.744	31.980	99,3%
2012	66.086	67.063	98,5%
2013	44.205	44.277	99,8%
2014	38.092	38.172	99,8%
Total	386.611	389.316	-

Fonte: Informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

Percebe-se que esse indicador possui valor próximo de 100% em toda a série. Dos 389.316 projetos contratados de 2006 à 2014, 386.611 são referentes às PMEs, ou seja, são empreendimentos que tiveram uma receita anual abaixo dos R\$ 90 milhões. Isso mostra que em relação ao quantitativo de projetos, a participação desse grupo de empresas é absolutamente expressiva, alcançando, dessa forma, um dos objetivos dos fundos constitucionais, que é prover crédito aos setores que normalmente não teriam acesso ao crédito pelos bancos privados.

Esses valores refletem fundamentalmente a ação creditícia adotada pelo Banco da Amazônia, em consonância com a PNDR, que prioriza a aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais para os micro/mini e pequenos tomadores de crédito, constituídos em sua maioria por agricultores familiares beneficiários do Pronaf.

Nota-se ao longo da série histórica utilizada, que em todos os exercícios o IPPME é superior a 98%, sendo bastante significativo o impacto das contratações do Pronaf e do setor agropecuário na região. O ápice da contratação de projetos de pequeno e médio porte no total de projetos contratados se dá no exercício de 2012, quando dos 67.063 projetos contratados, 66.086 (98,5%) estavam classificados até médio porte.

Para efeitos exemplificativos, o relatório de atividades do FNO de 2012⁷ mostrou a importância do Pronaf. Ele foi de longe o maior contratante (35.082), mesmo que em termo de valores tenha perdido para a agropecuária e o comércio e serviços. Nos outros anos da série ele também impulsionou a contratação para o mini e pequeno produtor.

⁷ Disponível na tabela 2 e 3 na p.59 do link: http://www.bancoamazonia.com.br/images/arquivos/relatorios_atividades/Relatorio_FNO_Exercicio_2012.pdf

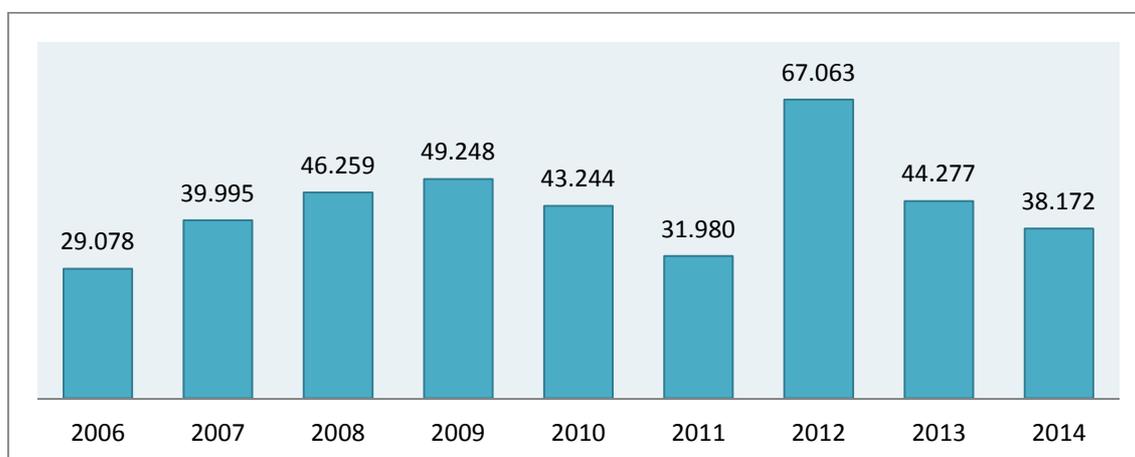
3.3 Análise da eficácia do FNO

Na esfera da eficácia e dimensão de resultado são demonstrados os indicadores de Número Total de Projetos Financiados (NTPF) e Taxa de Variação da Carteira de Projetos (TVCP) que estão no terceiro “E” da avaliação, que trata da Execução.

3.3.1 Número Total de Projetos Financiados (NTPF)

O primeiro indicador analisado é o NTPF. Esse indicador aponta o volume de contratações financiadas pelo FNO nos anos estudados, de acordo com a tabela a frente.

Gráfico 5 – NTPF (2006-2014).



Fonte: Informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

Nota-se que o número de contratações cresce anualmente entre os anos de 2006 e 2009, de 29.078 contratações para 49.248 em 2009, um crescimento significativo.

Verifica-se que em 2010 houve um declínio nos projetos contratados. Após atingir um grande valor em 2009 decaiu até 2011. Vale ressaltar dois fatores nesse período. O primeiro foi a crise econômica que eclodiu em 2008 no mundo⁸, que reduziu a atividade econômica e o segundo é a própria fragilidade da economia da região norte, que vez por outra diminui a demanda e assim a busca por crédito.

O salto significativo em 2012 se deveu também a dois motivos que já foram citados em indicadores anteriores. Com a queda no nível de contratações em 2011, o Banco da Amazônia tomou medidas para alavancagem e alcance de maior número de tomadores, o que melhorou o acesso ao crédito. A outra medida foi a criação, ainda em

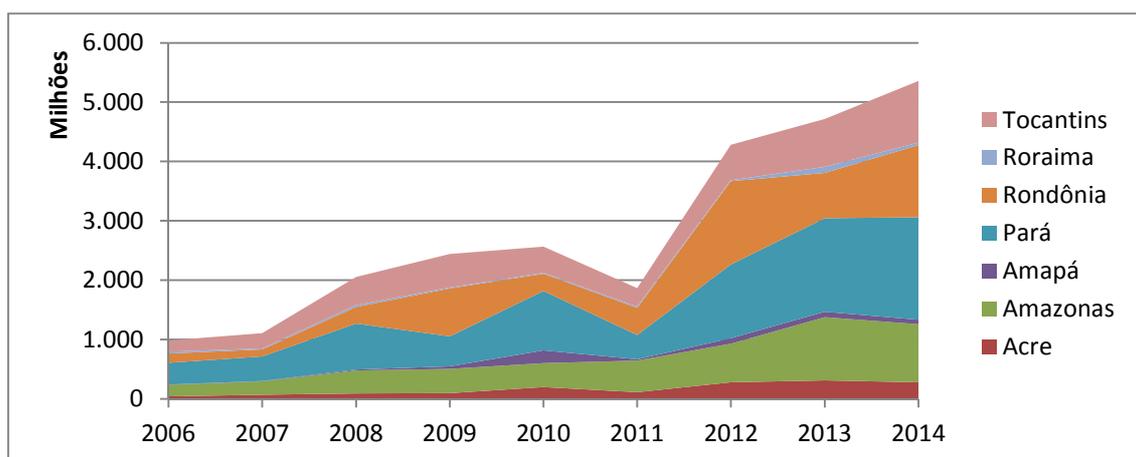
⁸ Ver o comportamento dos fundos constitucionais nesse período em Portugal et al. (2016).

2011, pelo Banco e pelo MI, da linha emergencial que atendeu empreendedores afetados pelas cheias na Região Norte nos municípios em situação de emergência ou calamidade pública. Só essa linha emergencial adicionou 25 mil contratações em 2012, o que fez o NTPF alcançar o maior patamar da série, com 67.063 contratações financiadas pelo FNO.

Na série houve variações para mais ou para menos dentro de patamares razoáveis de crescimento/decrescimento, exceto em 2012, quando houve um crescimento bem acima da média pelos motivos explicados no parágrafo anterior.

O comportamento das contratações também pode ser analisado pela ótica dos Estados, conforme o gráfico abaixo. Nessa distribuição, optou-se por usar os valores contratados em vez do número de contratações.

Gráfico 6 – NTPF por UF (valores correntes em R\$ milhões).



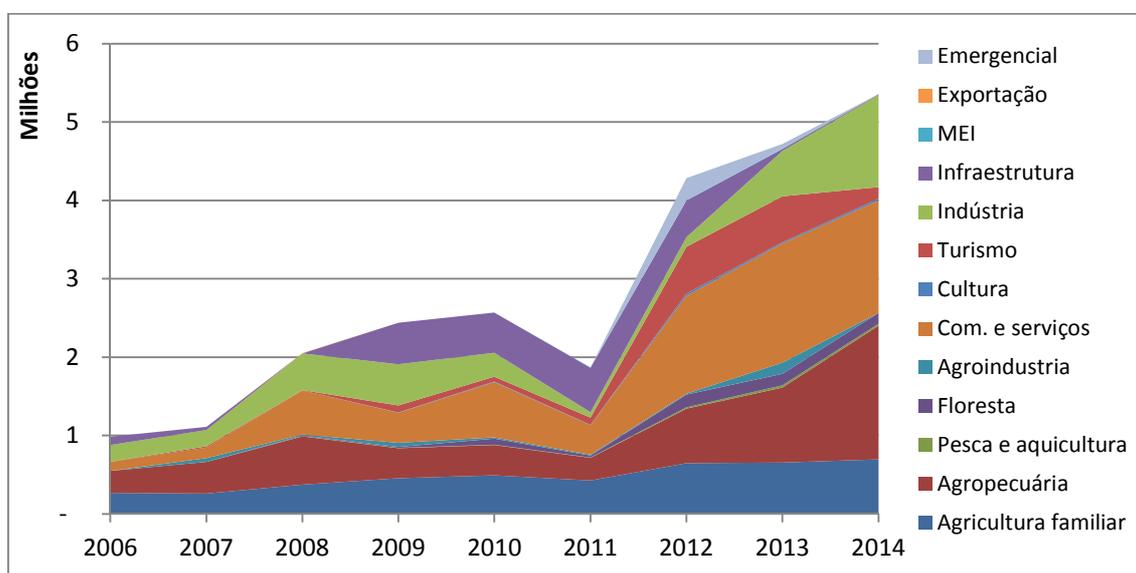
Fonte: Informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

O gráfico mostra que o Pará, Rondônia e Tocantins são os principais contratantes do FNO e puxaram o valor das contratações a partir de 2012. Nesse ano o Acre, que foi um dos mais atingidos pelas enchentes teve um crescimento nos recursos disponibilizados, enquanto o Amapá e Roraima tiveram pequenos volumes de contratações. À época do período estudado, existia uma regra para aplicação de no mínimo 5% de contratações nos dois estados, o que não foi alcançado por uma série de

motivos, entre eles a regularização territorial e a baixa demanda nesses estados, principalmente no setor rural⁹.

A configuração da aplicação no Pará, Rondônia e Tocantins mostra o perfil rural do FNO. O Amazonas, a segunda maior economia da região figura na quarta posição, por ter pouca participação rural no território, coberto em sua maioria pela floresta amazônica densa. Sua demanda decorre do comércio e serviços e das indústrias do Polo Industrial de Manaus (PIM), conforme o gráfico a seguir que mostra a distribuição setorial dos recursos.

Gráfico 7 – NTPF por atividade produtiva (valores correntes em R\$ milhões).



Fonte: Informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

A representação no gráfico é bem clara. A indústria sempre teve grande participação nos valores contratados pelo FNO, mas retraiu em 2010 até 2012 por conta da crise econômica mundial, que afetou particularmente o PIM. A agropecuária não teve uma queda tão acentuada e alavancou o crescimento das operações a partir de 2012, do mesmo modo que o comércio e os serviços, atividades corriqueiras em uma economia.

Por outro lado, a agricultura familiar apresentou uma peculiaridade. O Pronaf é a linha que mais contrata, em todos os anos, porém o valor das aplicações da agricultura familiar é constante ao longo do tempo, o que mostra que a maioria dos seus empréstimos é de pequeno valor.

⁹ Para mais explicações sobre o problema dos 5% nos estados, ver Portugal (2016).

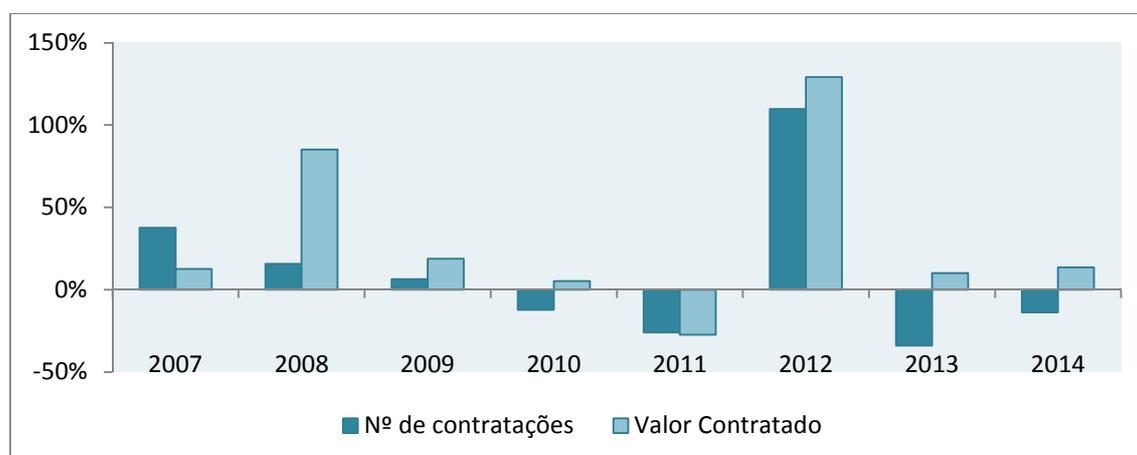
As outras linhas e atividades são mais pontuais. Como a emergencial, que ajudou na elevação das contratações em 2012, o Turismo que teve um bom momento entre 2011 e 2013 e a infraestrutura, que teve boa participação entre 2008 e 2013. Essa última teve seu auge nos anos seguintes ao lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, que contou com a participação do FNO nas contratações para as empresas investidoras.

Destarte, ainda falta avançar nos setores de cultura, empreendedor individual, floresta e pesca e aquicultura, que apresentaram baixo volume de contratação.

3.3.2 Taxa de Variação da Carteira de Projetos (TVCP)

A TVCP é um indicador que guarda estreita relação com a NTPF. Ele mostra o quanto variou em percentual os projetos contratados ao longo dos anos. No indicador, optou-se por dividi-lo em dois: A variação do número de contratações e os seus valores. A seguir encontra-se a evolução do número de contratações e valores.

Gráfico 8 – Evolução da TVCP



Fonte: Informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

Assim como na NTPF, o ano de 2012 é o grande destaque, pois apresentou o maior crescimento. Isso se deveu por dois motivos já destacados: A linha emergencial e a alavancagem do banco, no entanto diferentemente dos outros indicadores, um motivo influenciou o número de contratações e o outro os valores.

A linha emergencial foi o principal fator que impulsionou o número de contratações em 110%. Porém, as contratações para essa linha eram de pequenos valores o que fez a TVCP, em valores contratados, subir 129%. Foram mudanças

operacionais que alavancaram o acesso ao crédito, como garantias e taxas. Os principais tomadores foram o setor de comércio e serviços, indústria e agropecuária - *vide* gráfico 7 - ou seja, houve uma recuperação econômica em 2012 em relação a 2011, aliada a uma melhoria na oferta de crédito do FNO.

Nos anos seguintes, o número de contratações caiu, mas os valores aumentaram o que pode indicar uma concentração de recursos, mesmo que os dados não estejam deflacionados. Em 2008 houve também um aumento de valores contratados bem superior ao aumento percentual do número de contratações, o que pode denotar aumento da concentração de crédito naquele ano.

Em 2013, o número de contratações decaiu, o que já era esperado, pois 2012 foi um ano atípico, mas o mesmo movimento se notou em 2014, embora os valores das contratações tenham subido nesses dois anos.

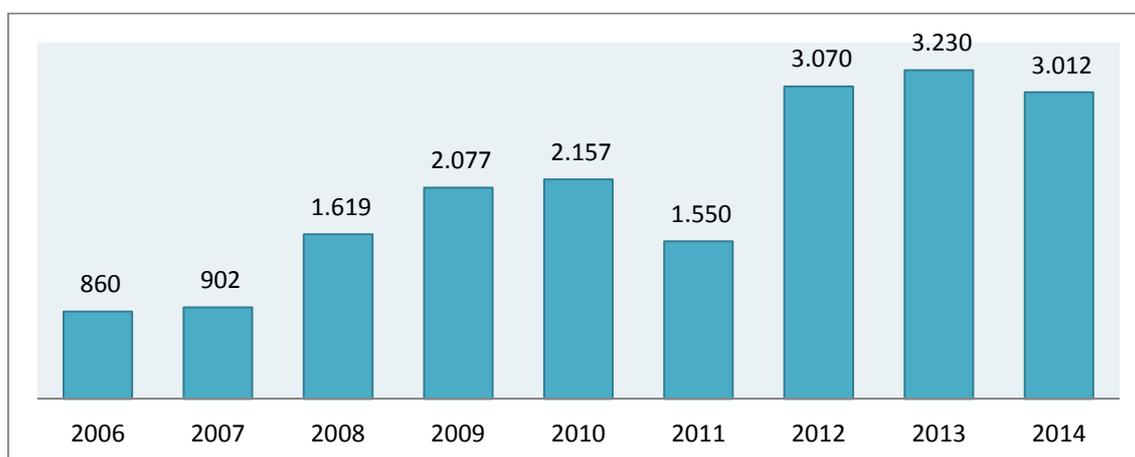
3.4 Efetividade do Fundo Constitucional do Norte

Os indicadores de efetividade se dividem em dois: o Valor Adicional Investido (VADI) e o Valor Total Adicionado (VTA), o primeiro analisa o volume de contratações com finalidade de investimentos, uma *proxy* dos investimentos realizados pelas empresas beneficiadas, e o segundo verifica pela MIP, o quanto foi adicionado de valor ao PIB regional pelo FNO.

3.4.1 Valor Adicional Investido (VADI)

O somatório das contratações com finalidade de investimento é a base para o VADI e o gráfico abaixo mostra essa relação na série estudada.

Gráfico 9 – VADI (valores correntes em R\$ milhões).



Fonte: Informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

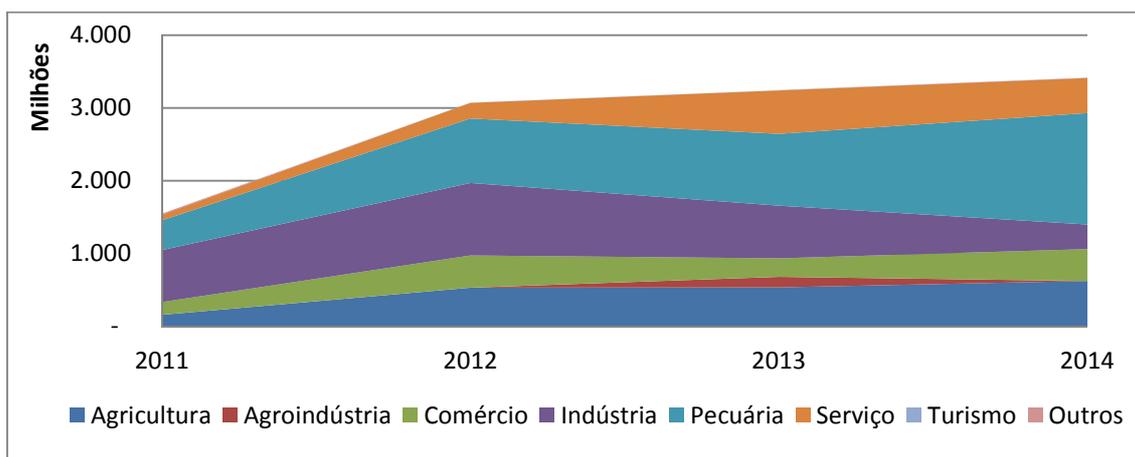
Os investimentos, em valores nominais, cresceram entre 2006 e 2010 até uma queda sensível em 2011, motivado também pela queda no volume de contratações. Entretanto, a partir de 2012, o investimento duplicou mantendo-se em patamares acima de R\$ 3 bilhões nos dois anos seguintes.

Se feito um comparativo à NTPF, o aumento das contratações nos últimos três anos da série foram para os estados do Pará, Rondônia e Tocantins, na agropecuária, comércio e serviços e indústria, ou seja, o aumento da demanda ou o direcionamento do crédito para atividades nesses estados impulsionaram as contratações para investimento.

Os maiores valores contratados foram realizados pelas três principais atividades econômicas e para esses três estados citados anteriormente, porém para diversas

finalidades como capital de giro, infraestrutura e custeio. Desse montante de valores contratados, é necessário verificar se a finalidade das contratações foi a realização de investimentos. O gráfico abaixo mostra os valores de investimentos por atividade econômica, 2011 a 2014, anos que tiveram as maiores oscilações nos investimentos com base nos dados que foram disponibilizados para a avaliação pelo Banco da Amazônia.

Gráfico 10 - Investimento por Atividade Econômica (em R\$ milhões correntes).



Fonte: Informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

O gráfico 7 mostra que ao contrário das contratações totais (NTPF) para a indústria que dispararam entre 2012 e 2014, as contratações com finalidade de investimento na indústria tiveram retração, o que mostra que a retomada das contratações no setor industrial foi para custeio e capital de giro e não para investimento.

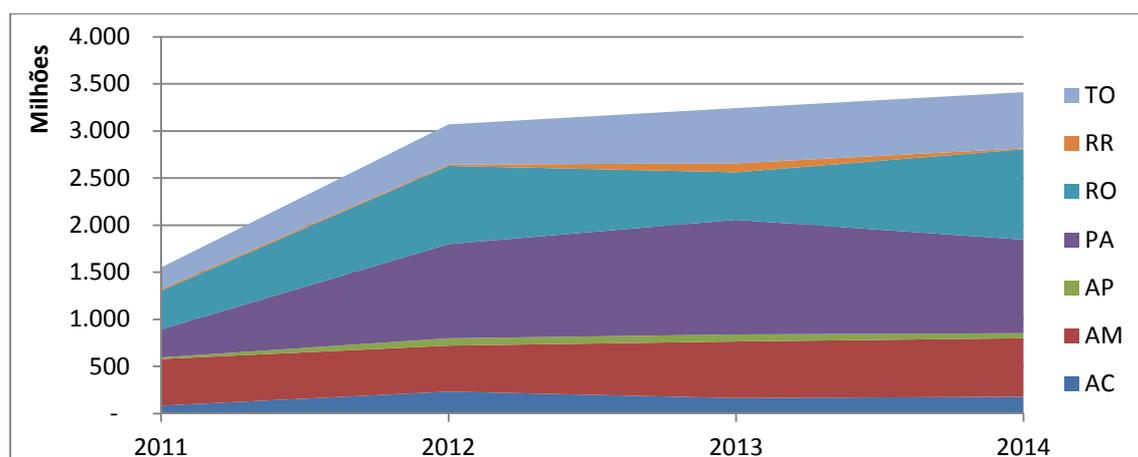
Nessa classificação, a pecuária e a agricultura estão separadas para localizar qual das duas atividades teve maior participação e notou-se que a pecuária puxou a retomada dos investimentos. Em 2011 as contratações para essa finalidade foram de R\$ 410 mil e em 2014 esse número saltou para R\$ 1,5 bilhão. No período considerado, a atividade pecuária foi a mais forte tomadora de recursos para investimento. A agricultura, por outro lado, se manteve constante no período.

O mesmo se pode falar do comércio e serviços, que também foram separados na análise. O comércio oscilou, mas no geral se manteve estável, enquanto os serviços aumentaram a sua participação no nível de investimentos.

Segundo a classificação por atividade econômica do Banco da Amazônia (Quadro 16 dos Anexos), a Agroindústria aparece na composição das atividades a partir de 2012. O Turismo constou na composição somente em 2012 e a denominação “outros” apenas em 2011.

O gráfico abaixo mostra quais os estados que tiveram maiores investimentos realizados pelas empresas tomadoras do FNO.

Gráfico 11 - VADI por UF (em R\$ milhões correntes).



Fonte: Informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

As empresas do Pará foram as que mais tomaram recursos para investimentos no período, influenciadas pela boa participação da pecuária no valor adicionado do Estado. Quando o Pará apresentou retração em 2014, Rondônia e Tocantins compensaram a queda, pois são dois Estados que também têm forte participação da pecuária. Os três estados citados (Pará, Rondônia e Tocantins) são os mais fortes nos investimentos do setor produtivo, similar aos resultados encontrados nas contratações totais (NTPF).

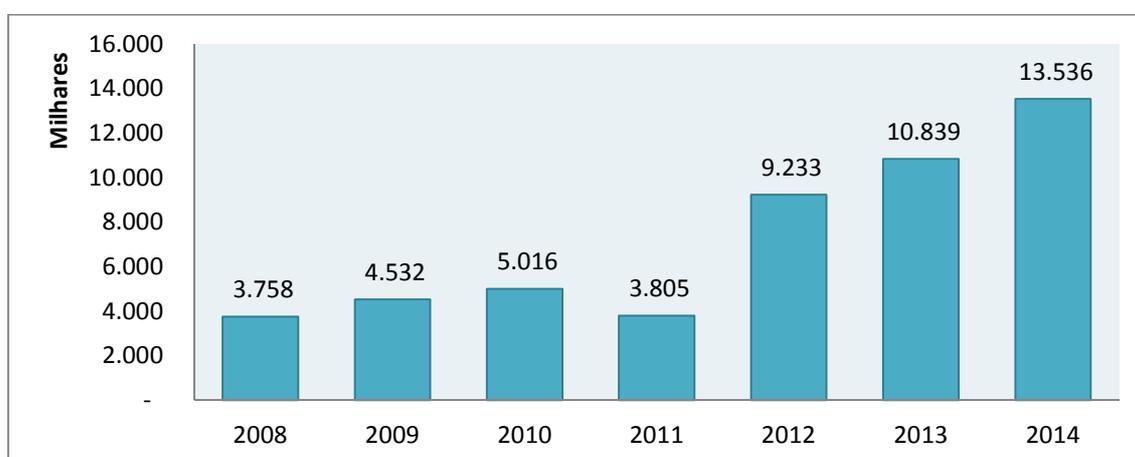
O Amazonas, segunda maior economia da Região Norte, não cresceu na mesma proporção dos investimentos, influenciado pela indústria que teve uma contratação maior para as outras modalidades, como capital de giro e custeio.

O Amapá, Roraima e o Acre têm uma participação pequena nos investimentos da região, o que enseja a discussão sobre a necessidade de existir um percentual mínimo de contratação, notadamente no Amapá e Roraima, para a alavancagem nos negócios da região de forma mais homogênea.

3.4.2 Valor Total Adicionado (VTA)

Como já visto no indicador de custo benefício (ICBGF), o VTA é representado pelo PIB Gerado pelo FNO e surge nessa seção como um indicador de efetividade. Ele representa a riqueza incorporada à economia regional pelos empreendimentos financiados pelo fundo. Quanto maior essa riqueza maior o indicador e o nível de efetividade do FNO. Como no indicador de eficiência, que utilizou o valor adicionado, os dados só estão disponíveis a partir de 2008.

Gráfico 12 – Valor Adicionado pelo FNO ao PIB Regional (valores nominais em R\$ milhões).



Fonte: Informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

O gráfico 9 mostra esse indicador ao longo do recorte temporal que se inicia em 2008 e vai até 2014. Percebe-se que esse valor cresce de maneira considerável ao longo dos anos. O valor de 2014 é quase quatro vezes maior que o de 2008, mesmo que esse número não esteja deflacionado. O ano de 2011 é o único em que o indicador apresenta uma queda, mas posteriormente ele cresce de maneira bastante acentuada.

Uma relação pode ser feita com o número e valores das contratações. Em 2012, houve um salto em contratações motivado pela alavancagem, linha emergencial e outras facilidades apresentadas. Isso aumentou substancialmente o valor adicionado ao PIB pelo FNO, o que denota uma relação positiva entre valores contratados e valor adicionado, logo, quanto mais recursos contratados, maiores os impactos.

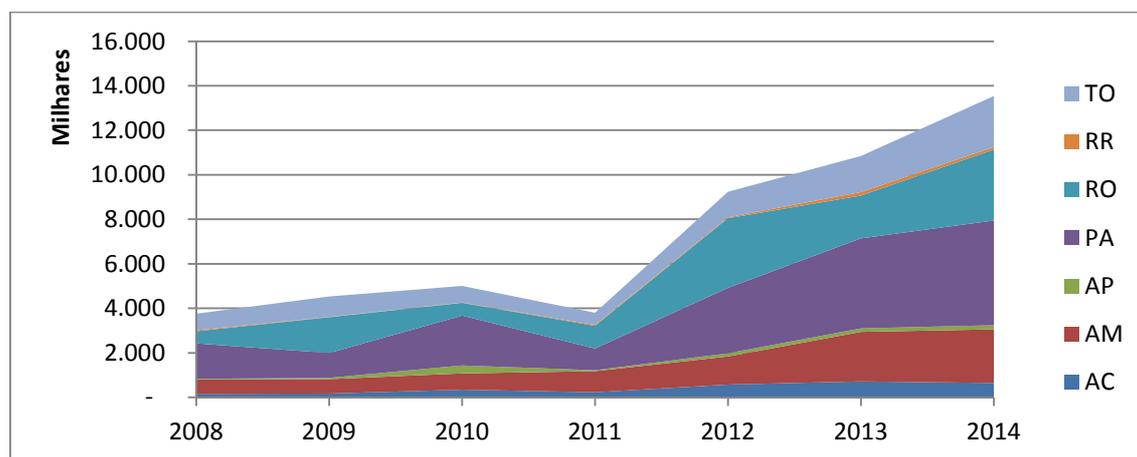
Em complemento ao indicador e a título de exemplo, em 2014 o VTA do FNO correspondeu a 4% do PIB da região norte. Foram adicionados R\$ 13,5 bilhões em um

PIB total de R\$ 308 bilhões. A relação em 2008 tinha sido de 2%, o que mostra que o valor adicionado pelo FNO vem aumentando a sua participação em relação ao PIB. Vale destacar que o cálculo pela MIP é feito com os valores contratados em cada exercício, não considerando os valores de exercícios anteriores. Portanto o indicador mostra o fluxo ou o acréscimo de valor adicionado gerado em cada exercício.

A relação mostra a força do FNO para elevar a economia da região, no entanto é necessário saber quais os setores atendidos pelo fundo que foram responsáveis por esse acréscimo significativo no PIB da região, além de também ser necessário saber quais estados e suas características proporcionaram a elevação.

Em se tratando do impacto do FNO no PIB da Região Norte, considerando o período compreendido entre 2008 a 2014, chega-se ao montante de R\$ 50,7 bilhões, o que permite dizer que sem os recursos do FNO, o PIB da Região Norte no Período 2008-2014, seria R\$ 50,7 bilhões inferior ao que fora efetivamente registrado. Dentre os Estados nortistas, os que mais se destacam pelo valor total adicionado ao PIB foram o Pará com R\$ 17,6 bilhões, Rondônia com R\$ 11,9 bilhões e o Amazonas com R\$ 8,8 bilhões, o que corresponde a 76,6% do impacto total incremental do FNO ao PIB da Região Norte.

Gráfico 13 – VTA por UF (valores correntes em R\$ milhares).



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados fornecidos pelo Banco da Amazônia.

Pequenas participações no incremento do PIB da economia regional são registradas para os Estados que historicamente tem apresentado dificuldade de absorção dos recursos do FNO: Roraima gerou R\$ 446,7 milhões e Amapá R\$ 973,1 milhões. Notou-se ainda que no quadriênio 2011-2014, à exceção dos Estados de Rondônia e

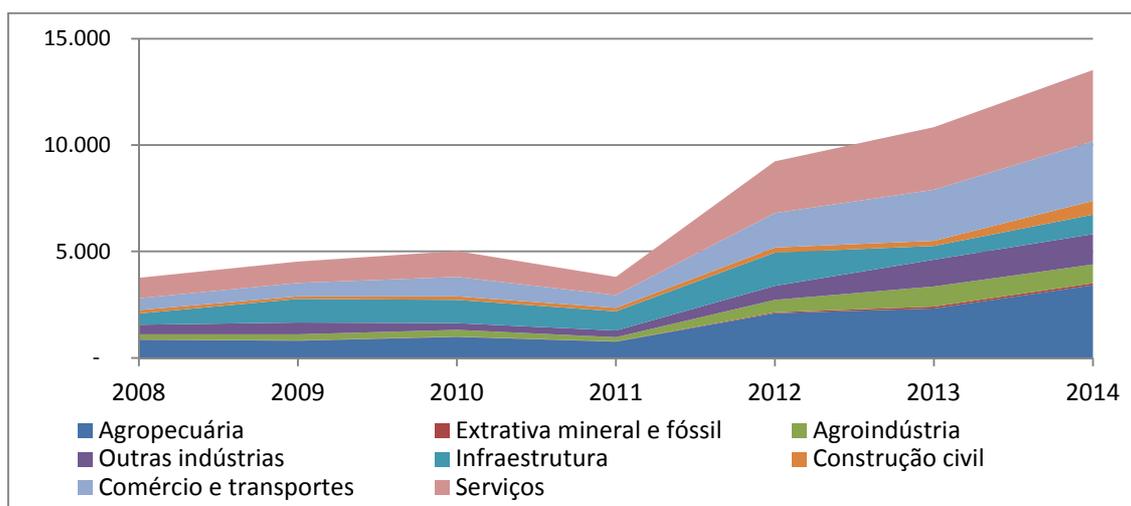
Roraima, o impacto do Fundo Constitucional do Norte sobre o PIB regional cresce em todos os exercícios, alcançando em 2014 valores mais do que triplicados relativamente a 2011.

As grandes contratações no Pará a partir de 2012 contribuíram para um incremento contínuo no PIB, enquanto que em Rondônia não se verificou a mesma tendência linear. A recuperação da indústria amazonense a partir daquele ano também contribuiu para uma elevação no valor adicionado pelas empresas, mesmo que essas contratações não tenham sido destinadas majoritariamente para investimentos.

Os maiores demandantes têm em comum uma pecuária mais forte, enquanto Estados com baixa demanda como Amapá e Roraima tem um maior valor adicionado pelo setor público, que, por sua vez, não é demandante do FNO.

Em se tratando de atividades, entre as oito estratificadas pelo Banco da Amazônia, no geral o Serviço é a que mais se destaca com participação de 25,1% do total impactado pelo FNO no PIB regional, o que corresponde ao valor de R\$ 12,7 bilhões no acumulado do período.

Porém, nos Estados que apresentam maiores impactos, Pará e Rondônia, a atividade mais significativa é a Agropecuária com 28,64% e 29,97%, respectivamente. Em Rondônia, a infraestrutura (24,66%) é o segundo setor que mais se destaca. Nesse último, o FNO teve papel importante no portfólio de recursos para a construção de duas grandes hidrelétricas, obras do PAC.

Gráfico 14 – VTA por atividade econômica (valores correntes em R\$ milhares).

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados fornecidos pelo Banco da Amazônia.

Os serviços, conjuntamente com a agropecuária e o setor de comércio e transporte, possuem grande significância para a região, pois participam com 65% ou R\$ 33,5 bilhões em impacto do FNO na atividade econômica nortista. O restante está distribuído entre: extrativo mineral e fóssil, agroindústria, outras indústrias, infraestrutura e construção civil.

O setor mineral tem uma grande representatividade na atividade econômica no Estado do Pará, todavia, apresentou números pouco expressivos quando se observa os resultados promovidos pelo setor a partir da utilização dos recursos do FNO. Isso ocorre não porque o setor mineral adiciona pouco valor ao PIB como um todo, mas sim porque o FNO é pouco demandado pelas empresas mineradoras e assim, por consequência, menores são os efeitos gerados pelo setor via recursos do FNO.

A melhor comparação a ser feita seria entre o valor contratado por atividade econômica e o PIB gerado por ela, o que possibilitaria mostrar quanto de R\$1 contratado impacta no território. No entanto, existe uma diferenciação nas bases de dados, pois a agregação das atividades econômicas na eficácia (gráfico 7) não corresponde às mesmas atividades na efetividade (gráfico 11)¹⁰.

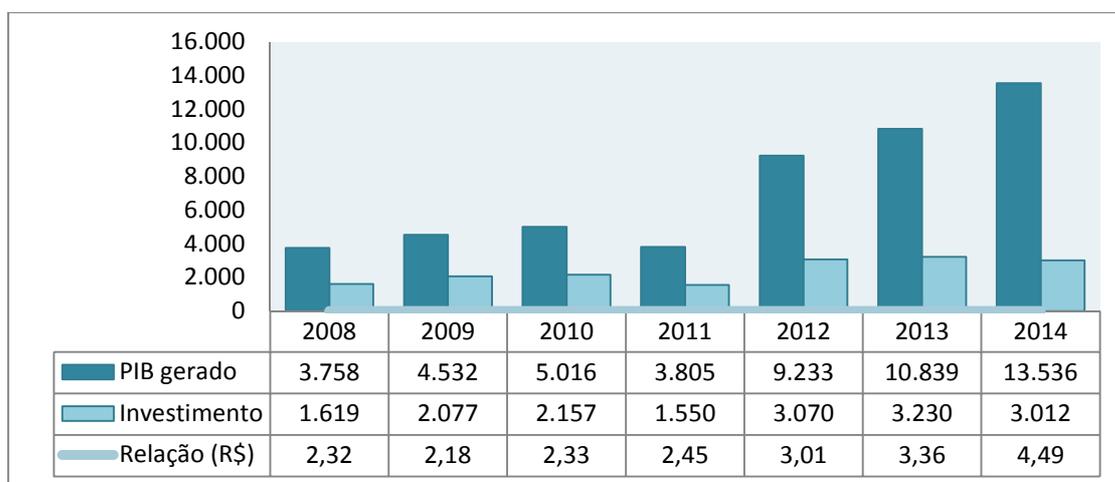
Para o estudo em apreço, é importante medir a relação entre o VTA e os investimentos. O investimento é uma variável empregada na teoria econômica - e na

¹⁰ Pode ser sanado pela adoção da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) nas diretrizes e prioridades do FNO em 2017, aprovado pelo CONDEL/SUDAM através do ato nº 34, de 12 de Agosto de 2016, que classifica as contratações de acordo com um padrão.

lógica dessa avaliação – pois adiciona valor, acarreta mais empregos, maior renda, aumento de capital fixo (máquinas, imóveis, equipamentos) e é considerada como uma das chaves para o crescimento econômico.

Na comparação entre os dois indicadores de efetividade se nota que o investimento ocasionado pelo FNO gera um valor adicionado bem maior, conforme representado no quadro abaixo.

Gráfico 15 – Relação entre investimento e VTA calculado pela MIP do FNO (valores correntes em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração dos próprios autores com base nas informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

Nota-se que o VTA gerado pelas empresas beneficiadas pelo FNO sempre foi maior que o investimento efetuado por elas e a tendência é o aumento dessa relação. Desde 2010, o impacto gerado no PIB da região, via recursos do FNO para investimentos, é crescente com destaque para o exercício de 2014, quando o investimento proporcionado pelo fundo correspondeu a R\$ 3 bilhões e o valor adicionado ao PIB foi de R\$ 13,5 bilhões, portanto, superior mais do que quatro vezes (4,49).

Isso quer dizer que R\$ 1 contratado pelo FNO com a finalidade de investimento tenha correspondido a R\$ 4,49 em PIB gerado em 2014, ao passo que em 2008 essa relação tinha sido de R\$ 1 para R\$ 2,32.

O aumento das contratações para o Pará, Rondônia e Tocantins para a agropecuária, comércio e serviços e a indústria aumentaram investimentos, que geraram um valor adicionado, sem dúvida, maior que nos anos anteriores.

Isso revela o fato de que o FNO é uma ferramenta importante para a adição de riqueza na Região Norte e que os setores produtivos apoiados pelos recursos do FNO geram dividendos econômicos importantes, quando analisados sob a ótica do PIB, que se constitui em condição necessária, mas não suficiente para *per si* promover o desenvolvimento econômico e social da região.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Quadro 8 – Resumo dos Resultados.

DIMENSÃO	ANÁLISE	INDICADOR	RESULTADO	CONCLUSÃO
ESFORÇO	EXECUÇÃO	TEFF	Máxima 1,75%	Crescimento do indicador e sustentabilidade do fundo
			Mínima 1,12%	
		TERF	Máxima 107%	Sensível à demanda e medidas tomadas pelo agente operador.
			Mínima 54%	
RESULTADOS	EFICIÊNCIA	ICBGF	Máxima 682%	FNO gera mais valor que seu custo (subsídio)
			Mínima 248%	
		ICBSF	Máximo R\$ 7.948	O custo do emprego influenciado pelo FNO vem diminuindo.
			Mínimo R\$ 2.480	
		IPPME	Média 99%	Atende PME, mas faturamento anual dessa faixa pode chegar a R\$ 90 milhões.
		EFICÁCIA	NTPF	Máximo: 67.063 contratações
	Mínimo: 29.078 contratações			
	TVCP		Máxima de 110%	Diferença entre valores e números de contratações. Pode indicar concentração.
			Mínima de -34%	
	EFETIVIDADE	VADI	R\$ 18 bilhões em contratações para investimento	Investimento se eleva. Destaque para pecuária, Pará e Rondônia.
VTA		R\$ 50,7 bilhões adicionados ao PIB pelo FNO	A cada R\$ 1 investido, R\$ 4,49 foram adicionados ao PIB da região, em 2014.	

Fonte: Elaboração dos Autores.

A avaliação mostrou alguns resultados importantes a respeito do FNO. Na esfera da execução, o esforço fiscal, representado pela TEFF, vem crescendo continuamente o que poderia denotar um maior esforço da sociedade em manter o instrumento. Porém, o que se notou foi um aumento do orçamento derivado de outras fontes que não os repasses do tesouro nacional, como disponibilidades do exercício anterior e reembolso de créditos, o que vem conferindo ao fundo uma sustentabilidade em relação aos repasses constitucionais.

A relação entre o contratado e o orçado (TERF) mostrou uma grande oscilação em função da demanda empresarial da região e dos esforços do agente operador (Banco da Amazônia) em aumentar as aplicações, como por exemplo, no ano de 2012.

Na análise de eficiência, o FNO mostrou um alto benefício em relação ao custo, pois o VTA gerado pelo fundo foi maior que o subsídio dado pelo governo através do benefício creditício (uma relação matemática entre o custo de oportunidades, patrimônio líquido e transferências líquidas do tesouro). Em 2014, essa relação chegou a mais de 600%, ou seja, R\$ 1 dado em subsídio ao FNO corresponde a R\$ 6,82 em valor adicionado ao PIB.

Destaca-se também no ICBGF a utilização pela primeira vez na avaliação dos fundos constitucionais dos dados de benefícios creditícios, o que abriu um debate sobre a taxa de juros dos fundos. Percebeu-se que a taxa ficou congelada entre 2009 a 2013, não acompanhando as variações da taxa Selic, o que manteve estável os subsídios, enquanto o valor adicionado era afetado pela demanda da economia, como visto em 2011.

Outra constatação foi a queda do custo do emprego gerado/mantido por projetos financiados pelo FNO. Em 2014 um emprego custava R\$ 2.480,00 ao passo que em 2006 ele custava R\$ 7.948,00. No cômputo geral, os empregos gerados/mantidos pelo FNO em 2014 foram estimados pela MIP em 800 mil, o que correspondeu a 30% do total de empregos existentes na região norte. Os resultados da avaliação estão de acordo com outros trabalhos realizados pelo Banco da Amazônia.

A participação de micro, pequenas e médias empresas foram significativas. O IPPME chegou a mais de 99% em vários anos da série e as contratações em sua grande

maioria são destinadas para a agricultura familiar. Porém, a definição dos portes é questionável, pois uma miniempresa é definida como aquela que tem faturamento até R\$ 360 mil, enquanto a de médio porte pode ter faturamento anual até R\$ 90 milhões.

Na eficácia, o número de contratações (NTPF) oscilou bastante, destacando-se o ano de 2012, quando as contratações dobraram em função de medidas adotadas pelo banco devido à queda das operações desde 2009 e pela criação da linha emergencial para vítimas de enchentes. Nos outros anos, as contratações oscilaram conforme o ritmo da economia.

Os estados do Pará, Rondônia e Tocantins são os maiores contratantes em termos de valores, por ter uma maior participação econômica da pecuária, que é a atividade que mais contrata recursos do FNO. Com relação à agricultura familiar, a maior contratante em número de operações, os valores são constantes ao longo da série, demonstrando que os tomadores emprestam pequenas quantias, dada as características da atividade na Região Norte.

A variação ano a ano das contratações (TVCP) foi separada em número e em valores, devido a uma peculiaridade entre os dois em 2012. Nesse ano, o número de contratações se elevou em função do FNO emergencial, enquanto o valor total aumentou em função das medidas adotadas pelo banco de alavancagem do crédito. Notou-se também em alguns anos, a diminuição do número de contratações, mas um aumento nos valores, o que pode indicar uma concentração dos recursos.

Na efetividade, as contratações com finalidade de investimento (VADI) aumentaram depois de 2012 e antes elas oscilavam conforme a economia. A partir desse ano, a pecuária foi a atividade onde os empresários mais tomaram crédito para investimento e a indústria, que tinha elevado as contratações totais, utilizou menos esses recursos para investimento. Os empresários do Pará e Rondônia foram os que mais investiram, principalmente na pecuária.

O investimento é uma variável empregada na teoria econômica - e na lógica dessa avaliação – pois adiciona valor, acarreta mais empregos, maior renda, aumento de capital fixo (máquinas, imóveis, equipamentos) e é considerada como uma das chaves para o crescimento econômico.

O impacto dos investimentos e das outras contratações feitas pelo FNO pode ser medido pelo valor adicionado ao PIB. O indicador (VTA) mostrou que os recursos do FNO vêm adicionando riqueza na região, pois em 2014 o VTA gerado pelo FNO correspondeu a 4% do total do PIB da Região Norte, enquanto que em 2008 esse percentual era de 2% (Quadro 17 dos Anexos).

Em termos de atividade econômica, a que mais adicionou riqueza foi a de serviços. Em se tratando de Unidades Federadas, os Estados do Pará e Rondônia foram os que tiveram maior participação na adição de riqueza, com destaque nesses dois Estados para a atividade agropecuária.

Se comparado o VTA ao investimento, pode-se dizer que a cada R\$ 1 contratado com a finalidade de investir tenha correspondido a R\$ 4,49 em PIB gerado pelo FNO em 2014, ao passo que em 2008 essa relação tinha sido de R\$ 1 para R\$ 2,32.

Portanto, das informações e indicadores apresentados no relatório de avaliação, depreende-se que o FNO, enquanto instrumento explícito da PNDR tem participação importante no fomento às atividades produtivas, na geração de emprego e renda e na promoção do desenvolvimento econômico da região.

REFERÊNCIAS

BANCO DA AMAZÔNIA S.A. **O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e a estrutura da economia regional: uma análise de equilíbrio geral.** Belém: BASA, 2013a. p. 1-141. (Série de Estudos e Impactos do FNO, 4)

_____. **Avaliação do FNO sobre empregos e salários 2000-2010.** Belém: BASA, 2013b. p. 1-99. (Série de Estudos e Impactos do FNO, 5).

_____. **Efeitos do FNO no desenvolvimento socioeconômico da região norte: Uma análise de eficácia.** Belém: BASA, 2013c. p. 1-228. (Série de Estudos e Impactos do FNO, 7).

_____. **FNO: Plano de Aplicação dos recursos para 2014.** Belém: BASA, 2013d. Disponível em: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=106a28e7-3965-4300-930b-7a9c27ff5630&groupId=407753. Acesso em 12. dez. 2016.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Metodologia para Avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).** Fortaleza: BNB, 2010. p. 1-98.

BARBOSA, N.; SOUZA, J.A.P. A inflexão do governo Lula: Política econômica, crescimento e distribuição. In: SADER, E.; GARCIA, M.A. (org.) **Brasil, entre o passado e o futuro.** São Paulo: Boitempo, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores.** Brasília, DF: MPOG, 2009. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-05-24.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf. Acesso em: 14 mai. 2015.

GUILHOTO, J.J.M.; SESSO FILHO, U.A. **Estrutura produtiva da Amazônia: uma análise de insumo-produto.** Belém: Banco da Amazônia, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Regionais do Brasil 2014: PIB pela ótica da produção (2002-2014) - Especiais.** Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2014/default_xls.shtm. Acesso em: 18. Nov. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. **Diagnóstico da aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (Norte) e do Centro-Oeste (FCO).** Brasília: IPEA, 2015 (Relatório de pesquisa). p.138. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes>. Acesso em: 10 set. 2016.

PORTUGAL, R. et al. Ensaio sobre uma Política Regional (em) na crise. In: Encontro Nacional de Economia Política, 21. 2016, São Bernardo do Campo. **Anais...** São Bernardo do Campo: UFABC, 2016, p. 1-18.

PORTUGAL, R. **Política Regional para além dos Fundos Constitucionais: Os 5% de Roraima.** In: Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade, 3. 2016, Blumenau. Anais... Blumenau: FURB, 2016. P. 1-15.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Matriz de Insumo-Produto do Norte: 1980/1985 – Metodologia e Resultados.** Belém: SUDAM/ Programa de Estudos e Pesquisas nos Vales Amazônicos (PROVAM), 1994.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República (2006 - 2014).** Brasília, DF: TCU, 2017. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em 31 jan. 2017.

ANEXOS

Quadro 9 – Informações do gráfico 6 (NTPF por UF) – Valores correntes em R\$

Período	Acre		Amazonas		Amapá		Pará		Rondônia		Roraima		Tocantins		Total
	Vlr (R\$-1,00)	%	Vlr (R\$-1,00)	%	Vlr (R\$-1,00)	%	Vlr (R\$-1,00)	%	Vlr (R\$-1,00)	%	Vlr (R\$-1,00)	%	Vlr (R\$-1,00)	%	Vlr (R\$-1,00)
2006	43.484.000	4,41	194.306.000	19,7	5.869.000	0,6	365.387.000	37,05	158.376.000	16,06	31.693.000	3,21	187.142.000	18,97	986.257.000
2007	72.737.000	6,55	226.198.000	20,38	4.768.000	0,43	412.258.000	37,14	117.771.000	10,61	18.671.000	1,68	257.548.000	23,2	1.109.951.000
2008	95.567.000	4,65	382.456.000	18,62	20.121.000	0,98	771.302.000	37,56	278.376.000	13,56	32.913.000	1,6	472.831.000	23,02	2.053.566.000
2009	100.645.000	4,12	405.565.000	16,62	46.006.000	1,89	502.598.000	20,59	808.299.000	33,12	13.934.000	0,57	563.442.000	23,09	2.440.489.000
2010	198.075.000	7,71	407.838.000	15,88	213.339.000	8,31	1.001.664.000	39	290.130.000	11,29	17.048.000	0,66	440.591.000	17,15	2.568.685.000
2011	114.398.000	6,12	532.449.000	28,48	19.946.000	1,07	407.852.000	21,82	459.018.000	24,56	21.146.000	1,13	314.417.000	16,82	1.869.226.000
2012	278.570.669	6,5	655.870.703	15,31	88.363.114	2,06	1.243.378.243	29,03	1.400.262.799	32,7	21.011.808	0,49	595.137.914	13,9	4.282.595.250
2013	312.479.787	6,62	1.062.989.521	22,52	91.499.568	1,94	1.575.455.749	33,38	764.802.230	16,21	103.121.600	2,19	808.856.347	17,14	4.719.204.802
2014	283.405.227	5,29	975.862.821	18,22	74.382.812	1,39	1.726.525.805	32,23	1.213.978.751	22,66	42.855.436	0,8	1.039.862.858	19,41	5.356.873.710
Total	1.629.691.683	5,89	5.079.615.245	18,35	579.968.594	2,09	8.920.657.197	32,22	5.864.342.480	21,18	381.503.544	1,38	5.228.484.019	18,89	27.684.262.762

Fonte: Informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

Quadro 10 – Informações do gráfico 7 (NTPF por Atividade Produtiva) – Valores correntes em R\$ milhares.

Período	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Agricultura familiar	267.934	259.006	373.365	453.651	490.441	427.033	646.638	653.598	695.835
Agropecuária	280.503	402.526	616.779	382.224	387.658	290.520	695.694	956.872	1.705.504
Pesca e aquicultura	725	735	4.436	5.395	4.376	3.962	15.401	29.790	25.785
Floresta	222	244	4.304	12.915	76.161	24.563	162.742	148.455	140.218
Agroindústria		50.118	13.788	52.287	15.883	12.363	15.225	142.040	
Com. e serviços	112.783	131.393	562.314	382.297	707.637	373.330	1.244.897	1.517.727	1.431.863
Cultura				5.197	5.369	2.797	27.995	17.127	25.877
Turismo	5.131	16.434	3.162	88.906	61.445	95.832	601.398	584.800	145.971
Indústria	210.892	209.745	469.176	524.674	305.226	68.992	121.077	579.178	1.172.912
Infraestrutura	108.067	39.750	558	532.943	514.488	566.862	466.305	26.006	6.535
MEI						971	5.599	7.334	6.373
Exportação			5.684			2.000	-	-	-
Emergencial							279.626	56.279	
TOTAL	986.257	1.109.951	2.053.566	2.440.489	2.568.684	1.869.226	4.282.595	4.719.205	5.356.874

Fonte: Informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

Quadro 11 – Informações do gráfico 8 (Evolução da TVCP).

Período	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nº de contratações	29.078	39.995	46.259	49.248	43.244	31.980	67.063	44.277	38.172
% de oscilação	-	0,38	0,16	0,06	-0,12	-0,26	1,10	-0,34	-0,14
Valor Contratado	986	1.110	2.054	2.440	2.569	1.869	4.283	4.719	5.357
% de oscilação	-	0,13	0,85	0,19	0,05	-0,27	1,29	0,10	0,14

Fonte: Informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

Quadro 12 – Informações do gráfico 10 (investimento por atividade econômica) - em R\$ milhões correntes.

UF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL UF
AC	162.738	176.404	341.678	227.153	574.293	714.643	642.333	2.839.242
AM	643.865	638.399	744.201	953.996	1.269.643	2.223.604	2.418.389	8.892.097
AP	30.583	70.852	347.627	36.816	142.625	160.225	184.447	973.176
PA	1.596.401	1.105.795	2.235.186	980.465	2.942.166	4.047.704	4.699.048	17.606.766
RO	534.482	1.604.962	573.144	1.021.299	3.115.787	1.914.316	3.191.319	11.955.309
RR	41.203	19.296	27.416	45.524	43.357	162.444	107.535	446.775
TO	748.659	915.825	746.410	540.070	1.145.368	1.616.500	2.293.096	8.005.930
TOTAL ANO	3.757.932	4.531.533	5.015.663	3.805.324	9.233.239	10.839.437	13.536.167	50.719.295

Fonte: Informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

Quadro 13 – Informações do gráfico 11 (Investimento por UF) - valores correntes em R\$ milhões.

Atividade	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Agropecuária	848.110	800.569	979.297	755.022	2.100.592	2.323.226	3.421.280	11.228.096
Extrativa mineral e fóssil	20.955	14.947	19.941	11.713	33.827	81.695	88.654	271.733
Agroindústria	228.862	289.654	318.072	194.810	582.659	944.172	885.612	3.443.841
Outras indústrias	456.325	553.984	318.425	326.167	669.447	1.259.713	1.414.133	4.998.194
Infraestrutura	530.134	1.113.212	1.087.667	892.086	1.560.890	650.308	916.520	6.750.817
Construção civil	163.057	120.153	167.751	165.805	235.526	234.189	648.689	1.735.170
Comércio e transportes	557.711	632.881	911.932	609.529	1.626.734	2.412.661	2.807.101	9.558.549
Serviços	952.777	1.006.132	1.212.578	850.193	2.423.565	2.933.472	3.354.179	12.732.896
TOTAL	3.757.932	4.531.533	5.015.663	3.805.324	9.233.239	10.839.437	13.536.167	50.719.295

Fonte: Informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

Quadro 14 - Informações do gráfico 13 (VTA por UF) - valores correntes em R\$ milhares.

ANO	AC	AM	AP	PA	RO	RR	TO
2011	84.194.376	494.763.048	15.658.228	300.896.303	409.477.593	17.479.691	227.568.210
2012	233.879.187	486.580.492	79.648.797	997.909.577	831.659.462	14.693.438	427.092.774
2013	165.686.315	597.968.773	77.732.656	1.214.350.627	504.942.051	96.630.389	585.178.821
2014	179.659.653	620.952.613	53.866.611	990.958.270	959.528.879	11.822.264	595.563.063

Fonte: Informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

Quadro 15 - Informações do gráfico 14 (VTA por atividade econômica) - valores correntes em R\$ milhares.

ANO	Agricultura	Agroindústria	Comércio	Indústria	Pecuária	Serviço	Turismo	Outros
2011	163.524.116		174.279.978	712.058.029	410.646.865	77.026.526		12.501.933
2012	533.036.844	794.187	441.508.565	993.700.928	887.871.616	212.622.241	1.929.344	
2013	538.313.079	143.202.876	256.453.115	721.096.748	987.059.925	596.363.888		
2014	624.598.683	1.109.449	437.084.418	336.968.345	1.529.818.307	482.772.151		

Fonte: Informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.

Quadro 16 - Relação entre investimento e PIB gerado pelo FNO (valores correntes em R\$ milhões).

ANO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB Norte	156.677	166.210	207.094	241.028	259.101	292.442	308.077
PIB gerado FNO	3.758	4.532	5.016	3.805	9.233	10.839	13.536
Relação	2%	3%	2%	2%	4%	4%	4%

Fonte: IBGE (2016) e informações cedidas pelo Banco da Amazônia S.A.