

AVALIAÇÃO CONTINUADA DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)¹

Guilherme Mendes Resende²
Aristides Monteiro Neto³

Foi realizada parceria técnica entre o Ipea e o Ministério da Integração Nacional (MI) em 2013, por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 19/2013 e do Termo de Cooperação para Descentralização de Créditos nº 31/2013. Entre as ações realizadas até o fim de 2015, constou o desenvolvimento de metodologia de avaliação continuada dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A implementação desta avaliação continuada será realizada pelo Ipea ao longo dos próximos anos, tendo em vista que houve uma renovação da parceria MI-Ipea, por meio de termo de execução descentralizada.

A proposta de avaliação continuada destina-se, preponderantemente, aos fundos constitucionais – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) – e aos fundos de desenvolvimento – Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO) –, visto que os fundos fiscais – Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) e Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) – estão em processo de extinção e os incentivos fiscais ainda carecem de dados padronizados e na forma apropriada para as avaliações propostas.

Ressalte-se que, desde sua criação, no âmbito da Constituição Federal de 1988, os fundos constitucionais de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste vêm expandindo seus volumes de recursos à disposição para o financiamento de atividades produtivas. Em 1995, os três fundos totalizavam R\$ 2,5 bilhões (valores de 2010), ao passo que, em 2012, o volume conjunto chegou a R\$ 20 bilhões (valores de 2010).

A metodologia de avaliação continuada é uma aplicação sistemática de métodos de avaliação, com o intuito de verificar os impactos econômicos e sociais, acompanhar a implementação e averiguar a utilidade de cada instrumento da PNDR. Especificamente, a metodologia

1. A pesquisa é coordenada por Guilherme Mendes Resende e tem como integrantes Aristides Monteiro Neto, Daniel da Mata, Murilo Pires e João Carlos Magalhães, sendo estes três últimos técnicos de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Diretor adjunto da Dirur do Ipea.

3. Coordenador de estudos regionais da Dirur do Ipea.

de avaliação continuada envolve a utilização de vários métodos de avaliação para um mesmo período de tempo, com o intuito de analisar e de promover melhorias no planejamento, no monitoramento, na eficácia e na eficiência dos instrumentos da PNDR.

O processo de avaliação é composto por quatro blocos de avaliações que estão previstos para ocorrer em ciclos durante um período de quatro anos. Este período encaixa-se no mesmo período de planejamento do Plano Plurianual (PPA) – isto é, a cada ciclo de avaliação, é possível melhor informar o PPA seguinte. Vale ressaltar que a proposição desta metodologia de avaliação continuada não impede que outros estudos sobre a política sejam desenvolvidos de maneira complementar ao longo dos anos.

O processo de avaliação iniciar-se-á no primeiro ano, com avaliações de eficácia pelo método *propensity score matching* (PSM). No segundo ano, empreender-se-á estudo de eficiência, por meio do método análise envoltória de dados (DEA – em inglês, *data envelopment analysis*). No ano seguinte, a avaliação qualitativa dos instrumentos da PNDR será realizada por meio do método de grupo focal. Por fim, no quarto e último ano do ciclo, serão efetuadas avaliações de impacto dos instrumentos da PNDR sobre a evolução das desigualdades regionais por métodos *ex ante* (modelos inter-regionais de equilíbrio geral computável – IEGC) e *ex post* (regressões econométricas com dados em painel). Esse cronograma de execução justifica-se, principalmente, por três razões: *i*) o ciclo de quatro anos adere-se ao período do PPA e fornecerá subsídios aos formuladores da referida política tanto ao final de cada ano de avaliação quanto ao final de cada ciclo; *ii*) as avaliações são complexas e necessitam de tempo para suas análises serem realizadas e, por isto, optou-se por fazer uma avaliação a cada ano; e *iii*) a ordem das avaliações foi definida pela disponibilidade de dados e pelo objetivo de obter, ao final do ciclo de quatro anos, avaliações que compreendam o mesmo período temporal.

Em resumo, a proposta apresentada visa sistematizar as avaliações que são realizadas, até o momento, de forma pontual e não concomitante, além de compartilhar e agregar esforços de avaliação que já estão em curso pelos bancos operadores – Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste (BNB). Nesse sentido, a Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur) do Ipea teria a função de criar sinergias entre os esforços de avaliação, coordenando e executando as avaliações anuais proposta no ciclo de avaliação aqui discutido.⁴

4. Vale esclarecer que os dados de produto interno bruto (PIB) municipal, por exemplo, são publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com uma defasagem temporal de cerca de três anos. Nesse sentido as avaliações dos macroimpactos utilizando tais informações serão realizadas no último ano do ciclo. Por exemplo, tal avaliação, para o período 2006-2014, será realizada apenas no ano 2018, visto que as informações de PIB municipal para 2014 só estarão disponíveis em 2017. Entretanto, as informações das empresas (microdados) são disponibilizadas de forma mais célere tanto pelos bancos administradores dos fundos quanto pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que disponibiliza as informações com, no máximo, um ano de defasagem, o que possibilita iniciar a avaliação, no período 2006-2014, o método *propensity score matching* (PSM) já no ano de 2015.