

# Incentivos Fiscais, Fundos e Orçamento Regionalizado: Uma Proposta para a Nova Sudene

Ricardo Cavalcante  
Walter Macêdo

## 1. Introdução

---

O Governo Federal, através do Ministério da Integração Nacional, vem promovendo articulações para a recriação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), tendo sido criado um grupo de trabalho coordenado pela economista Tânia Bacelar de Araújo com esta finalidade<sup>1</sup>. Mais recentemente, em 14/01/2003, Secretários de Planejamento dos estados do Nordeste reuniram-se em Recife para discutir as principais propostas para o novo formato que a instituição deveria adquirir, tendo sido criado o Fórum Regional de Secretários do Planejamento do Nordeste para acompanhamento das ações que morderão a recriação da Sudene<sup>2</sup>. Fixou-se, naquela data, um prazo de 10 dias para que fossem apresentadas propostas mais concretas sobre um conjunto oito temas<sup>3</sup>. À Desenbahia coube formatar propostas para dois temas: (i) incentivos fiscais e (ii) fundos e orçamento regionalizado, que são o objetivo deste trabalho.

Para formatar propostas sobre os temas fixados, optou-se por organizar este documento em mais três seções além desta introdução. Na Seção 2, são sistematizados os principais instrumentos empregados para a promoção do desenvolvimento do Nordeste desde a criação da Sudene, em 1959. Nesta seção, procura-se descrever de forma sumária a evolução do Sistema 34/18, sua transformação em Sistema FINOR, suas alterações recentes, bem como a trajetória do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Na terceira seção, procura-se indicar, em linhas gerais, os novos requisitos para a promoção do desenvolvimento da região, buscando assim fornecer elementos para o estabelecimento do formato de um novo sistema de incentivos fiscais e financeiros para o Nordeste, que são o objeto da Seção 4.

Argumenta-se em favor de uma superintendência capaz de funcionar não apenas como um órgão de coordenação, de modo a evitar que restabeleçam as práticas que resultaram

---

<sup>1</sup> Correio da Bahia (07/01/2003).

<sup>2</sup> A Tarde (15/01/2003).

<sup>3</sup> Reunião dos Secretários de Planejamento do Nordeste (2003).

em guerra fiscal entre os estados da região, mas também dispondo de capacidade financeira para apoiar intervenções concretas privilegiado-se a alocação de recursos de forma articulada (através do apoio a arranjos ou núcleos produtivos locais) e contando com instrumentos rigorosos que permitam evitar desvios de recursos.

## 2. Antecedentes

---

### 2.1 O Sistema 34/18

---

As análises e propostas do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)<sup>4</sup> forneceram os fundamentos para a criação, em 1959, da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)<sup>5</sup>. Conforme assinala Araújo (1997, p. 452), o GTDN reservava ao setor público um papel fundamental na promoção do desenvolvimento do Nordeste, que deveria apoiar-se fundamentalmente na industrialização. Assim, não surpreende que a Sudene tenha se voltado para uma estratégia de industrialização intensa da região. Os instrumentos empregados, no período inicial, ficaram conhecidos como Sistema 34/18. Trata-se, na prática, de uma referência ao Artigo 34º da Lei n. 3.995 de 14/12/1961, que permitia a dedução do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas de recursos destinados a investimentos na região, e ao Artigo 18º da Lei n. 4.239 de 27/06/1963, que estendia esta dedução à aquisição de obrigações emitidas pela Sudene para ampliar os recursos do Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (Fidene). Este fundo, cujas fontes envolviam também recursos orçamentários, era utilizado na subscrição pela Sudene de capital de empresas instaladas no Nordeste<sup>6</sup>. Assim, o Sistema 34/18 combinava incentivos fiscais (especialmente para a capitalização do Fidene) e financeiros (através da subscrição de capital pela Sudene). É conveniente enfatizar que Sistema 34/18 referia-se a operações de capital de risco, em que o incentivo concedido ao depositante deveria ser aplicado em investimento, com todos os riscos inerentes à iniciativa. As operações diferiam, portanto, das do chamado capital de empréstimo, nas quais se requeriam reembolso fixo e obrigatório.

A criação dos incentivos do Sistema 34/18 buscava atrair para o Nordeste o know-how ou a capacidade empresarial do Centro-Sul necessária para promover a industrialização da

---

<sup>4</sup> Na verdade, o GTDN, criado em 14/12/56, foi transformado no Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), que ensejou, em 1959, a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (<http://www.bancodonordeste.gov.br/banco/historia/dec50.html>). O documento base que deu origem à Sudene (“Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste”) é de 1959 (GTDN, 1967) e, embora atribuído ao grupo, é possivelmente de autoria de Celso Furtado (Albuquerque, 1997, p. 470).

<sup>5</sup> Lei n. 3.692 de 15/12/1959.

<sup>6</sup> A Lei n. 4.239 de 27/06/1963, que criou o Fidene, permitiu também o seu uso no financiamento de atividades destinadas ao aproveitamento de recursos minerais da região e de construção de habitações populares, bem como na cobertura de riscos cambiais assumidos pela Sudene. Convém ressaltar ainda que era permitida a aplicação de recursos do 34/18 na compra de Obrigações da Sudene, mas, em

região e, subsidiariamente, buscava também atrair capital para aplicação em projetos de interesse regional. Conforme assinala Hirschman (1967), o Sistema 34/18 permitia assim a aplicação de recursos incentivados em projetos de desenvolvimento no Nordeste, objetivando, entre outras finalidades:

- Elevar a poupança interna do país e da região;
- Ampliar o efeito multiplicador dos investimentos, induzindo a criação de novas fontes de formação de capital;
- Evitar interferências nas decisões relativas ao funcionamento das empresas;
- Reduzir as perspectivas de riscos e prejuízos futuros dos empreendimentos localizados na região; e;
- Quantificar os custos sociais inerentes aos programas de desenvolvimento regional.

Uma das críticas mais contundentes é que o Sistema 34/18 provocava distorções no seu funcionamento, devido a conflitos de interesses entre depositantes, intermediários e investidores. Argumentava-se que a situação ideal seria a eliminação da figura do intermediário, em que o depositante investisse no seu próprio projeto ou em associação de projetos de empreendimentos locais. Outra distorção apontada é que o sistema penalizava, sobretudo, o pequeno depositante e a pequena empresa, que pagavam elevadas comissões aos agenciadores, corretores e escritórios de projetos. Conforme assinala Holanda (1975), “em fins de 1973, por exemplo, 94% do total dos depositantes do 34/18 na área do Nordeste (cerca de 162.763 para um total de 171.592 depositantes ativos) possuíam depósitos de valor não superior a Cr\$ 15.000 e representativos de não mais que 26% do total dos depósitos”.

Na prática, portanto, o Sistema 34/18 beneficiava os grandes depositantes, que aplicavam em seus próprios projetos e não pagavam qualquer tipo de comissão aos corretores, e os grandes projetos que conseguiam mobilizar recursos a taxas bastante inferiores às praticadas no mercado. Ademais, considerava-se o sistema de incentivos oneroso, ineficaz e de baixa eficácia social porque contribuía para a concentração de renda e beneficiava, em primeiro lugar, a classe empresarial do Centro-Sul, para onde era canalizada a massa dos recursos financeiros oriundos do Sistema 34/18.

## **2.2 O Sistema *FINOR***

É no Decreto-Lei n. 1.376, de 12/12/1974 que é criado o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), que daria nome àquilo que ficaria conhecido como Sistema FINOR. A bem da verdade, o fundo propriamente dito, que pode ser considerado um desdobramento do antigo Fidene, destinava-se ao apoio financeiro através de participação

---

contrapartida, exigia-se que o depositante aportasse determinado volume de recursos próprios no empreendimento incentivado.

acionária e/ou aquisição de debêntures conversíveis ou não em ações. A mesma lei que o instituiu estabeleceu que o FINOR seria operado pelo Banco do Nordeste<sup>7</sup>.

Conforme indicado nos documentos “Incentivos Fiscais e Financeiros para o Nordeste”<sup>8</sup> e “Incentivos Fiscais e Financeiros para Investimentos no Nordeste do Brasil”<sup>9</sup>, a participação acionária era feita mediante a subscrição de ações nominativas e intransferíveis pelo prazo de quatro 4 anos, enquanto as debêntures, nominativas ao FINOR e intransferíveis, tinham duração total máxima de sete anos, sendo tolerada uma carência não superior à metade do prazo total de resgate, e taxas equivalentes a 4% mais correção monetária. A participação do FINOR podia atingir até 75% dos recursos necessários para a implantação do projeto, variando conforme o investimento e sua faixa de prioridade. O fundo não apoiava saneamento financeiro de empresas, não podia ser utilizado para captação de capital de giro puro e não assumia controle acionário das empresas apoiadas.

Mas o conjunto de incentivos ia muito além do apoio do fundo: admitia-se também a isenção ou redução do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), conforme a natureza do empreendimento. Prevvia-se ainda a isenção do Imposto de Rende por dez anos (prorrogáveis até quinze) e sua redução para as empresas que, operando na área de atuação da Sudene, não houvessem sido beneficiadas com redução total ou não tivessem obtido a prorrogação mencionada. As empresas que tinham IR a recolher, por sua vez, poderiam utilizá-lo para reinvestimentos no FINOR.

Se a este conjunto de incentivos forem adicionados os financiamentos ou avais concedidos pelo BNDES ou pelo Banco do Nordeste e os incentivos estaduais e municipais, tinha-se um pacote razoavelmente articulado de incentivos fiscais e financeiros no âmbito do Sistema FINOR. Em síntese, conforme indicado pelo então Ministério do Interior (1982, p. 13), os incentivos associavam-se a:

- Apoio financeiro do FINOR;
- Isenção ou redução II e do IPI;
- Isenção ou redução do IR;
- Reinvestimento de 50% do IR;
- Financiamento ou aval do BNDES ou do Banco do Nordeste;
- Incentivos estaduais e municipais;

---

<sup>7</sup> Embora desde 1962 o Banco do Nordeste recebesse depósitos oriundos do Sistema 34/18 (<http://www.bancodonordeste.gov.br/banco/historia/dec60.html>), sem dúvida a instituição do FINOR confere ao banco um papel de maior destaque no processo. Do ponto de vista legal, o Banco do Nordeste manteve o monopólio da operação do FINOR (e também do FNE, criado em 1988) até 2001, quando Medida Provisória n. 2.156-5, de 24/08/2001 e a Portaria 460 passaram a permitir sua operação por “outras instituições financeiras oficiais federais”.

<sup>8</sup> Ministério do Interior – Sudene/BNB (1979).

<sup>9</sup> Ministério do Interior – Sudene/BNB (1982).

Convém observar que o Sistema FINOR foi essencialmente concebido para apoiar empresas de maior porte, uma vez que havia um limite mínimo para os investimentos que podiam beneficiar-se de seus incentivos. Dados mencionados por Monte e Távora Júnior (2000, p. 684) indicam que, entre 1980 e 1995, os desembolsos do FINOR ultrapassaram R\$ 5 bilhões e evidenciam sua especial concentração no setor industrial (Monte e Távora Júnior, p. 684). Convém observar, entretanto, que em apenas oito anos de funcionamento, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), discutido na próxima seção, aplicou um volume de recursos 50% maior (R\$ 7,5 bilhões) do que aquele do FINOR ao longo de quinze anos (período 1980-1995). Dados organizados por Monte e Távora Júnior (2000, p. 684-5) não deixam dúvida quanto ao fato de que, do ponto de vista da distribuição interestadual de recursos do FINOR no período, “os estados do Ceará e Pernambuco foram os que apresentaram os maiores índices de orientação do FINOR, em contraposição aos estados de Alagoas e Bahia”<sup>10</sup>.

Conforme indicado em Sudene/BNB (1986), em 1986, o Ministério do do Interior instituiu a Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais (COMIF), fórum de abrangência interministerial, com a finalidade de avaliar e oferecer sugestões para o aperfeiçoamento dos Fundos Regionais de Investimentos. No Nordeste, a avaliação do FINOR ficara a cargo do Banco do Nordeste e da Sudene, que elaboraram estudos econômicos, financeiros e institucionais para a consolidação das propostas de reformulação. Os estudos enfatizaram a importância do FINOR para o desenvolvimento industrial do Nordeste, sublinhando que a indústria implantada possibilitou a modernização e diversificação da estrutura produtiva regional, em condições de competir com os mercados extra-regionais. Entretanto, no que diz respeito à alocação setorial e regional dos recursos incentivados, bem como a questões de dimensões institucionais, as análises realizadas identificaram um conjunto de falhas e/ou imperfeições que demandavam correções. As sugestões apresentadas foram destacadas em seis grupos distintos, envolvendo subconjuntos de medidas e linhas de ação que objetivavam: fortalecimento do FINOR, incentivo à efetiva criação de mercado regional de ações, distribuição mais equitativa do crescimento e diminuição da concentração espacial e setorial da renda, apoio e recuperação de empresas incentivadas, aperfeiçoamento de ordem jurídica e administrativa e avaliação e acompanhamento periódico do Sistema FINOR.

É importante esclarecer que o novo sistema não eliminou muitos dos problemas e dificuldades operacionais existentes no Sistema 34/18, inclusive, não resolvendo os desequilíbrios entre oferta e demanda de recursos incentivados. Em artigo publicado em 1997, Araújo (1997, p. 464) indicava que o FINOR vinha enfrentando dificuldades, necessitando de “maior assistência aos projetos e maior ênfase em capacitação gerencial e tecnológica” e tendo tido reduzido seu aporte em 50%.

---

<sup>10</sup> Monte e Távora Júnior (2000, p. 684).

Com a extinção da Sudene e a criação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), em 2001<sup>11</sup>, foi criado o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDN)<sup>12</sup>, que pressupõe que os recursos aprovados sejam convertidos em debêntures. O FDN apoiava-se essencialmente em dotações orçamentárias (R\$ 660 milhões previstos para o exercício de 2002, de acordo com o Artigo 4º da MP 2.156-5) e exigia contrapartida, em igual montante, dos estados e municípios. Além disso, convém observar que do montante previsto no Artigo 4º da MP 2.156-5 seriam dedutíveis “as parcelas equivalentes às opções de incentivo fiscal, relativas ao IRPJ, exercidas pelas empresas, bem como quaisquer comprometimentos de recursos decorrentes de opções de incentivos fiscais no âmbito do FINOR”<sup>13</sup>.

De acordo com a coordenadora do Grupo de Trabalho encarregado da recriação da Sudene, Tânia Bacelar de Araújo, em matéria publicada no Correio da Bahia (07/01/2003), “este fundo, que substituiu o FINOR, foi criado para não existir”. Com efeito, os recursos previstos no Artigo 4º da MP 2.156-5 praticamente não foram utilizados, tendo se transformado em superávit orçamentário<sup>14</sup>.

De acordo com o ex-ministro da Integração Nacional, o ativo do FINOR era estimado em R\$ 3 bilhões em fevereiro de 2001<sup>15</sup>. Ações do FINOR permanecem sendo negociadas na Bolsa de Valores de São Paulo através do código FNOR11. A Figura 1 abaixo ilustra o comportamento dos preços em Real deste ativo ao longo dos últimos 360 dias:

---

<sup>11</sup> Medida Provisória n. 2.156-5, de 24/08/2001.

<sup>12</sup> Artigo 3º da Medida Provisória n. 2.156-5, de 24/08/2001.

<sup>13</sup> Artigo 5º da Medida Provisória n. 2.156-5, de 24/08/2001.

<sup>14</sup> Correio da Bahia (07/01/2003).

<sup>15</sup> É sobre o valor dos ativos do fundo que se aplica a taxa de remuneração do Banco do Nordeste (3%). Além disso, o Banco do Nordeste receberia mais 1,5% das liberações feitas (Revista Época, edição 152). Naquele momento, o então ministro declarava a intenção de reduzir os ativos do fundo para R\$ 1,2 bilhões, reduzindo assim o montante anual percebido pelo Banco do Nordeste pela sua gestão. O então ministro da Fazenda Pedro Malan discordava da medida. (<http://br.news.yahoo.com/020208/13/2hbb.html>).



Figura 1: Série de Preços de FNOR11



Fonte: <http://www.risktech.com.br/>, capturado em 20/01/2003.

### 2.3 O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) foi criado em 1988 através do Artigo 159º, Inciso I, Alínea “c” da Constituição Federal e regulamentado através da Lei n. 7.827 de 27/09/1989. O FNE é administrado pelo Banco do Nordeste e deve destinar constitucionalmente metade dos recursos aplicados à região do semi-árido. Essencialmente, o FNE utiliza recursos orçamentários vinculados correspondentes a 1,8% da arrecadação do IR e do IPI, o que evita a possibilidade de cortes associados a contingências.

De acordo com Monte e Távora Júnior (2000, p. 685), entre 1990 e 1998 o FNE aplicou mais de R\$ 7,5 bilhões, tendo apresentado, entretanto, um comportamento bastante irregular ao longo do período. Estes mesmos autores (Monte e Távora Júnior, 2000, p. 686) demonstram claramente que o Ceará tem acesso diferenciado aos recursos do FNE e indicam o fato de a sede do Banco do Nordeste estar situada em Fortaleza como possível razão para este fenômeno.

### 3. Os Novos Requisitos

Em que pesem as críticas de que foi objeto, especialmente ao longo da década de 1990, é indiscutível que a política adotada para a região Nordeste logrou obter resultados significativos, haja vista o processo de convergência observado entre as regiões brasileiras no período entre a década de 1970 e meados da década de 1980, conforme evidenciam análises apresentadas, por exemplo, por Azzoni (2001). Entretanto, o desmantelamento das instituições de apoio ao desenvolvimento regional que se observou a partir da década de 1980 terminou ocasionado uma interrupção do processo de

convergência, conforme demonstra Cavalcante (2002). Esta constatação, aliada ao fato de que o Nordeste tem recebido renúncias fiscais per capita equivalentes a apenas 13,7 da renúncia fiscal per capita média do país, conforme evidencia a Tabela 1 extraída do documento “A Extinção da Sudene e uma Nova Política de Desenvolvimento do Nordeste (Contribuição da FIEC)”<sup>16</sup>, reafirmam a necessidade de uma superintendência capaz de funcionar não apenas como um órgão de coordenação, mas também dispor de capacidade financeira para apoiar intervenções concretas.

**Tabela 1: Distribuição Regional da Renúncia Fiscal em 1999**

Regiões	Valor Renúncia Fiscal (R\$ bilhões)	Pop. (1000 hab.)	Renúncia Fiscal (R\$/hab)
Norte	3,7	12.311,4	296,8
Nordeste	1,6	46.868,9	35,1
Centro-Oeste	0,4	11.316,2	33,2
Subtotal	5,7	70.496,5	-
Brasil	42,5	165.946,2	256,1

Fonte: MF/SRF,MP/SRF, BACEN,BNDES,BNB,BASA apud FIEC (2003); Elaboração: MF/SPE).

Entretanto, é necessário que se tenha em mente que os requisitos e a diversidade da Região hoje são distintos daqueles que se observavam no passado. As análises do Sistema 34/18 e do Sistema FINOR apresentadas nas subseções 2.1 e 2.2 deste documento evidenciam, por exemplo, a sua ênfase nas grandes empresas industriais, permitindo inferir que a sua concepção apoiava-se no conceito de pólos de crescimento tal como discutidos por Perroux (1955). Embora adequada para um modo de produção fordista, esta estratégia precisa ser revista num contexto já marcado pela revolução microeletrônica. Neste sentido, o apoio, ainda que não possa desprezar grandes empresas industriais intensivas em capital, deverá dedicar especial atenção a empresas de menor porte que tenham possibilidades concretas de formar arranjos ou núcleos produtivos locais, de modo a permitir a articulação dos novos investimentos entre si e com a infraestrutura existente e planejada para cada espaço.

De outra parte, os mecanismos de controle adotados na aplicação dos recursos devem ser mais severos, seja em função de alguns desvios observados no passado<sup>17</sup>, seja em função das exigências de controles internos que se colocam com os novos padrões de regulação do sistema financeiro e com a Lei de Responsabilidade Fiscal. A concentração de recursos em alguns estados (notadamente o Ceará) indica também a necessidade de aumentar a capilaridade do arranjo institucional capaz de operar os recursos que venham a ser disponibilizados.

<sup>16</sup> FIEC (2003).

<sup>17</sup> Por exemplo, recursos destinados a empresas com problemas cadastrais e uso de benefícios fiscais sem que os recursos fossem de fato aplicados na região (Revista Época, Edição 152, 16/04/2001).



## 4. Propostas

---

As propostas aqui estruturadas, embora representando um avanço, devem ser entendidas ainda como uma versão para discussão a respeito da atuação da nova superintendência no que tange a incentivos fiscais, fundos e orçamento regionalizado, sendo requerida a sua discussão tanto no âmbito do Grupo de Trabalho que deverá promover as articulações para a recriação da Sudene como junto ao setor privado, especialmente associações de classe e de representação empresarial.

Entende-se que três dimensões distintas, embora complementares, devem ser consideradas na definição da atuação da nova superintendência no que tange a incentivos fiscais, fundos e orçamento regionalizado:

- A fonte dos recursos que deverão ser empregados;
- Seus instrumentos de aplicação e seus critérios de distribuição; e
- O arranjo institucional a ser adotado.

### 4.1 Fontes de Recursos

---

Três fontes básicas de recursos devem ser consideradas:

- Dotações orçamentárias vinculadas à arrecadação de impostos a serem definidos, evitando assim a possibilidade de cortes associados a contingências;
- Recursos provenientes de renúncias fiscais (especialmente de IRPJ) de forma similar ao que ocorria no âmbito do antigo Sistema FINOR;
- Retornos das aplicações efetuadas pelo fundo (financiamentos concedidos e renegociação de ações, quotas e debêntures indicados na próxima subseção).

É necessário que os recursos provenientes destas três fontes assegurem montantes compatíveis com os objetivos fixados para a nova Superintendência, uma vez que os cerca de R\$ 660 milhões atualmente disponíveis correspondem aproximadamente ao volume de aplicações da Desenbahia em 2001 e a pouco mais de 2% dos desembolsos do BNDES no mesmo ano, sendo portanto claramente insuficientes para os resultados que se pretende obter. Isto requer não apenas dotações orçamentárias menos tímidas como aplicação correta e transparente dos recursos, garantindo assim retornos que, no longo prazo, possam dar alguma sustentabilidade aos fundos constituídos.

### 4.2 Destinação dos Recursos

---

Do ponto de vista da aplicação dos recursos, propõe-se que sejam combinados os seguintes elementos:

- Crédito;

- Subscrição de ações e quotas;
- Subscrição de debêntures conversíveis ou não;

Os instrumentos têm lógicas distintas e diferentes repercussões sobre a estrutura de capital das empresas e sobre as regiões, sendo requeridos em virtude da diversidade econômica e social que pode ser identificada hoje em dia no Nordeste<sup>18</sup>, daí porque se propõe aqui um conjunto de três diferentes instrumentos, que poderão constituir um único fundo com linhas e programas diferenciados ou fundos distintos.

Acredita-se, em princípio, que o crédito, no âmbito do fundo aqui proposto, deva ser prioritariamente dirigido para (i) áreas mais carentes (como previsto originalmente no FNE) e (ii) micro e pequenas empresas a taxas de juros reduzidas. Isso, evidentemente não quer dizer que o crédito não possa ser empregado para empresas de maior porte, mas espera-se que, em paralelo à recriação da Sudene, o BNDES e seus agentes repassadores possam implementar as condições diferenciadas já existentes *de jure* mas não *de facto* para a região. Desta forma, as empresas de maior porte e mais competitivas, além do acesso ao capital de terceiros através de recursos do BNDES, poderiam usar prioritariamente a subscrição de ações e quotas e a subscrição debêntures conversíveis ou não, de forma similar ao que ocorria no âmbito do FINOR, uma vez que estes instrumentos, em virtude de sua maior complexidade, parecem mais adequados para as grandes empresas.

Em paralelo, cabe examinar a questão dos investimentos em infra-estrutura e, em casos excepcionais, a equalização de taxas de juros. Os investimentos em infra-estrutura devem contemplar não apenas infra-estrutura econômica, mas também educação básica e formação de infra-estrutura de C&T de forma a promover o desenvolvimento do capital humano na região. Analogamente ao que se propôs para o acesso aos recursos do BNDES, é preciso tornar viável o acesso diferenciado da região aos recursos previstos no âmbito dos chamados fundos setoriais.

A fixação de critérios de distribuição e rateio dos recursos, tanto no plano interestadual como intra-estadual, deve ser objeto de uma discussão pormenorizada, sendo necessário levar em consideração tanto aspectos econômicos (inclusive aqueles associados à fixação dos empreendimentos e à formação de economias de aglomeração) como aspectos sociais. Neste sentido, seria interessante que se efetuasse um cuidadoso mapeamento da estrutura econômica regional, identificando pólos de desenvolvimento, arranjos produtivos locais e setores prioritários por área, de modo a nortear os critérios de concessão dos recursos. Os antigos critérios empregados no âmbito do Sistema FINOR bem como o conceito de “aderência” (isto é, a medida dos impactos econômicos e sociais de projetos privados de investimento conforme proposto por Cavalcante e Argollo, 2001)

---

<sup>18</sup> Ver, a este respeito, Araújo (1995).

podem fornecer um ponto de partida para uma discussão desta natureza. O fato é que, se de um lado os recursos devem ser aplicados em regiões carentes, de outro é preciso que o sejam também em projetos que possam ter retorno econômico (evitando a proliferação de empresas *foot-loose* ou circenses), daí porque a combinação destas duas dimensões é um tema delicado que requer uma discussão mais aprofundada. Uderman (2002), num trabalho em que discute o estado da Bahia, propõe uma metodologia de ação que atue matricialmente nas dimensões espacial (segmentando o estado em RMS, rede principal de cidades e espaços de limitado dinamismo) e industrial. Uma segmentação análoga poderia ser pensada para o Nordeste como um todo de modo a permitir a conciliação das dimensões aqui colocadas.

### **4.3 Arranjo Institucional**

---

Diversas análises evidenciam que a concentração da operação dos recursos no Banco do Nordeste pode gerar distorções indesejáveis, e a própria Medida Provisória n. 2.156-5, de 24/08/2001 e a Portaria 460 passaram a permitir sua operação por “outras instituições financeiras oficiais federais”. Propõe-se, adicionalmente, que o fundo possa ser também operado por agências de fomento estaduais, cujo conhecimento sobre a realidade local poderá contribuir para uma melhor alocação dos recursos<sup>19</sup>. Esta proposta tem ainda a vantagem de garantir uma maior alavancagem dos recursos do fundo, uma vez que poderão ser exigidas contrapartidas dos estados e municípios para que possam acessá-lo. Além disso, sua operação por um conjunto maior de instituições poderá permitir a criação de uma espécie de ranking dos agentes repassadores de recursos que leve em consideração seu volume de aplicações, seus impactos econômicos e sociais e os níveis de adimplência e transparência das operações, de modo a criar uma espécie de competição entre os agentes repassadores que funcione como anteparo contra eventuais desvios<sup>20</sup>. Propõe-se ainda que os fundos ofereçam aos agentes repassadores remunerações sobre o patrimônio, guardada a proporção dos volumes aplicados por cada agente e seu desempenho passado.

## **5. Referências**

---

AGÊNCIA JB (2002). **Banco do Nordeste Perde o Monopólio sobre Finor e FNE.**

Disponível em <http://br.yahoo.com/020208/13/2hbb.html>. Capturado em 17/01/2003.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (1997). O Progresso Social do Nordeste: um balanço de quase meio século. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 28, n. 4.

Fortaleza: Banco do Nordeste, out.-dez./1997, pp. 469-490.

---

<sup>19</sup> Conforme destaca Ferreira (2002, p. 52), hoje em dia, no caso do FNE, “a legislação explícita que sua administração cabe ao Banco do Nordeste. Neste sentido, sua operação pelas agências estaduais de fomento exigiria um processo de articulação institucional mais amplo”.

<sup>20</sup> Um ponto de partida para a fixação de critérios de repasse dos recursos pode ser o BNDES, que ao realizar operações indiretas define critérios de acesso aos seus recursos conforme indicadores desta natureza.

- ARAÚJO, Tânia Bacelar (1995). Nordeste, Nordestes, que Nordeste? *In: AFFONSO, R. B. (Org.), SILVA, P. L. B. (Org.). Desigualdades Regionais e Desenvolvimento: federalismo no Brasil.* São Paulo: FUNDAP, pp. 125-156.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de (1997). A Promoção do Desenvolvimento das Forças Produtivas no Nordeste: na visão do GTDN aos desafios do presente. **Revista Econômica do Nordeste**, v.28, n.4. Fortaleza: Banco do Nordeste, out.-dez/1997, p. 451- 468.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de (1999). Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *In: Revista Econômica do Nordeste*, v. 30, n. 2. Fortaleza: Banco do Nordeste, abr.-jun./1999, pp. 144-161.
- REUNIÃO DOS SECRETÁRIOS DE PLANEJAMENTO DO NORDESTE (2003). **Ata da Reunião dos Secretários de Planejamento do Nordeste.** Realizada em 14/01/2003, em Recife (PE).
- AZZONI, Carlos Roberto (2001). Economic growth and regional income inequality in Brazil. **The Annals of Regional Science**, 35, 2001, p. 133-152.
- CAVALCANTE, Luiz Ricardo M. T. (2002). Desigualdades Regionais no Brasil: Uma Análise do Período 1985-1999. *In: Anais do VII Encontro Regional de Economia Nordeste*, 18 e 19 jul. 2002, Fortaleza/CE, **Anais...** Fortaleza. (Disponível em [http://www.anpec.org.br/ne2002/MESA\\_9\\_ART\\_25.pdf](http://www.anpec.org.br/ne2002/MESA_9_ART_25.pdf))
- CAVALCANTE, Luiz Ricardo M. T.; ARGOLLO, Maurício S (2001). **Índice de Aderência:** uma proposta de aferição dos impactos econômicos e sociais de projetos de investimento. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães. (Resultado final do prêmio Fundação Luís Eduardo Magalhães). Disponível em <http://www.flem.org.br/premio/resultadofinal/pflemprj10054.pdf>. Acesso 10/06/2002.
- CORREIO DA BAHIA. **Grupo de Trabalho Vai Recriar a Sudene.** *In: Jornal Correio da Bahia*, edição de 07/01/2003.
- DECRETO-LEI n° 1.376, de 12 de dezembro de 1974.
- FERREIRA, Marcos Augusto (2002). Agência de Fomento: uma prospecção inicial de fontes alternativas de recursos. **Revista de Planejamento Estratégico**, Edição Experimental, Circulação Interna. Salvador: Desenbahia, dezembro de 2002, pp. 48 a 56.
- FIEC (2003). **A Extinção da Sudene e uma Nova Política de Desenvolvimento do Nordeste.** Versão Preliminar. Disponível em <http://www.fiec.org.br/acoes/sudene/sugestao/>. Capturado em 17/01/2003.
- GTDN (1967). **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste.** 2ª edição. Recife: SUDENE.
- HIRSCHMAN, Albert (1967). Desenvolvimento Industrial do Nordeste: O Mecanismo do Crédito Fiscal do Art. 34/18. **Revista Brasileira de Economia.**
- HOLANDA, Nilson (1975). **Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

- JORNAL A TARDE (2003). Secretários Pedem Recursos para Sudene. *In*: Jornal A Tarde, edição de 15/01/2003.
- LEI nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959.
- LEI nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961.
- LEI nº 4.239, de 27 de junho de 1963.
- MEDIDA PROVISÓRIA nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001.
- MINISTÉRIO DO INTERIOR (1982). **Incentivos Fiscais e Financeiros para Investimentos no Nordeste do Brasil**. Recife: SUDENE/BNB, agosto de 1982.
- MINISTÉRIO DO INTERIOR (1979). **Incentivos Fiscais e Financeiros para o Nordeste**. Recife: SUDENE/BNB.
- MONTE, Pedro Aguiar do; TÁVORA JÚNIOR, José Lamartine (2000). Fontes de Financiamento do Nordeste e o Produto Interno Bruto da Região. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 31, n. Especial. Fortaleza, Banco do Nordeste, nov./2000, pp. 676-695.
- PERROUX, François (1955). O Conceito de Pólo de Desenvolvimento. In Schwartzman, J. (org.) **Economia Regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. (Primeira edição: Note sur la notion de pôle de croissance, 1955).
- SUDENE/BNB (1986). **O Sistema Finor**: resultados e sugestões de aperfeiçoamento. Fortaleza: BNB.
- UDERMAN, Simone (2002). Planejando o Desenvolvimento Industrial: considerações metodológicas sobre a formulação de políticas de intervenção na Bahia. . *In*: AVENA, Armando (org.). **Bahia Século XXI**. Salvador: Seplantec, Superintendência de Planejamento Estratégico.