

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

**INCENTIVOS FISCAIS: A EXPERIÊNCIA DA SUDENE**

**“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri  
para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando  
autorizado pelo professor tutor”.**

---

**TOMÁS DE CARVALHO RUDGE  
MATRÍCULA: 0116605**

**ORIENTADOR: MARINA FIGUEIRA DE MELLO**

**DEZEMBRO / 2004**

**“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”.**

**“Temos que preparar a nova geração para enfrentar grandes desafios, pois se trata de, por um lado, preservar a herança histórica da unidade nacional, e, por outro, continuar a construção de uma sociedade democrática aberta às relações externas. (...) Numa palavra, podemos afirmar que o Brasil só sobreviverá como nação se se transformar numa sociedade mais justa e preservar a sua identidade política. Assim, o sonho de construir um país capaz de influir no destino da humanidade não se terá desvanecido”.**

**(Celso Furtado)**

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. SUDENE .....	8
2.1 REGIÃO NORDESTE .....	8
2.2 CARACTERÍSTICAS DA SUDENE .....	12
2.3 RESULTADOS E AVALIAÇÕES .....	20
3. CONCLUSÃO.....	29
4. APÊNDICE .....	32
5. BIBLIOGRAFIA .....	34

## LISTA DE TABELAS

**TABELA 1** - Comércio exterior do nordeste (em US\$ milhões)

**TABELA 2** – Carga tributária do Nordeste e do resto do Brasil (percentagens da renda regional)

**TABELA 3** - Índices sociais diversos discriminados por regiões brasileiras

**TABELA 4** - Composição dos dispêndios diretos propostos nos Planos Diretores da SUDENE 1961/1973 (%)

**TABELA 5** - Taxas médias anuais de crescimento do PIB para diferentes períodos

**TABELA 6** - Evolução da estrutura do valor da transformação industrial do Nordeste em 1949, 1959 e 1970

**TABELA 7** - Formação Bruta de Capital Fixo pelo Setor Público (a preços constantes de 1960)

**TABELA 8** - Composição Setorial da FBKF pelo Setor Público (a preços constantes de 1960)

**TABELA 9** - Projetos industriais aprovados, até abril de 1967 especificados por Estado

**TABELA 10** - Comparação dos depósitos do Artigo 34/18 com o recolhimento do Imposto de Renda das sociedades anônimas e o déficit de caixa do Tesouro Nacional (em milhões de cruzeiros novos)

## 1. INTRODUÇÃO

É natural que no processo de desenvolvimento de um país algumas regiões e áreas sejam desfavorecidas em relação às demais pela dinâmica do crescimento econômico, ainda mais considerando um país com dimensões continentais como o Brasil. Em qualquer nação é fácil constatar que determinadas regiões possuem um alto índice de desempregados, renda média bem abaixo do padrão nacional, processos produtivos arcaicos, condições sociais precárias, etc. E esse atraso local pode ser explicado por diversas causas: questões climáticas, geográficas, culturais, econômicas e históricas.

As desigualdades regionais possuem ainda uma tendência de se agravar com o passar do tempo (Amélia Cohn, 1978)<sup>1</sup>, o que dá grande relevância à questão de como transformar esta lógica econômica depreciadora. A solução necessariamente passa pelo Estado, que é a entidade que primordialmente deve se ater ao problema e que potencialmente pode atuar como saneador dessa propensão do mercado à crescente desigualdade. A atuação estatal deve buscar a melhor maneira de espalhar a prosperidade por todo território, garantindo a expansão equilibrada do sistema econômico para propiciar o bem estar de seus habitantes.

A elaboração de políticas econômicas que reduzam as desigualdades regionais dentro de um país não se revela banal. As políticas de incentivo ao desenvolvimento industrial regional são peculiares daquelas que visam o crescimento de uma nação por inteiro, visto que a orientação para o progresso de uma zona específica dentro do território carece de instrumentos que, no âmbito nacional, poderiam ser utilizados. O incitamento do crescimento econômico de apenas uma região atrasada do país não pode ser feito através do uso de tarifas alfandegárias protecionistas que desestimulassem a “importação” de mercadorias das demais regiões da nação. Assim como também é irreal o uso da inflação e da valorização cambial para tornar algumas indústrias mais competitivas em relação a outras do mesmo país, pois regiões particulares não possuem autonomia para agir com políticas monetária e cambial distintas da esfera nacional.

O Estado tem a potencialidade de, servindo-se do seu orçamento, realizar por conta própria investimentos em infra-estrutura a fim de criar condições propícias à instalação de novas atividades nas regiões desfavorecidas. Através da execução obras públicas o governo

---

<sup>1</sup> Amélia Cohn. *Crise Regional e Planejamento (o processo de criação da SUDENE)*. (Editora Perspectiva, 1978), pág. 55

estaria atraindo a prosperidade. Ou então, outra estratégia possível seria o Setor Público tomar as rédeas do processo industrial para si e iniciar as suas próprias manufaturas, porém já é de consenso geral que as chances de um plano desse ter sucesso são poucas.

Uma atuação estatal “intermediária” é a utilização do instrumento de incentivos fiscais como meio de inclinar os agentes privados a atuarem de forma a equilibrar melhor as condições de cada parte do país. Exonerando alguns tributos para específicas empresas que indiretamente atuem benéficamente nas regiões atrasadas, o Estado estaria fomentando o desenvolvimento das mesmas. Resumidamente, o sistema de incentivos fiscais é um elaborado instrumento de orientação da produção e dos investimentos em que, ao renunciar à arrecadação tributária, a União promove o desenvolvimento de determinadas áreas. E, assim que a missão de apaziguar as diferenças regionais fosse concluída, os incentivos fiscais poderiam ser gradualmente retirados.

O objetivo desta monografia consiste no estudo desta referida vertente de políticas de incentivo regional por renúncia fiscal e se pretende utilizar a experiência mais exemplar da história brasileira – SUDENE – para esclarecer sua praticidade.

## **2. SUDENE**

### 2.1 REGIÃO NORDESTE

A região Nordeste brasileira ocupa uma área de aproximadamente 1.600.000 km<sup>2</sup> (um quinto do território do país) e continha no final da década de 50 uma população estimada em 25 milhões de habitantes, ou seja, quase um terço de toda a população do Brasil.

Nos primórdios da economia no Nordeste, a exportação de açúcar era a atividade produtiva central, crescendo sempre a mercê da demanda externa e promovendo a ocupação das terras litorâneas para o plantio do açúcar e das áreas do interior para abastecimento. O excedente populacional das áreas úmidas litorâneas emigrava para o interior árido, sobrevivendo às secas com economia de subsistência e de baixa produtividade. Como a economia açucareira consistia numa monocultura latifundiária escravista, havia uma grande concentração de renda e não houve criação de um mercado interno, o que, no futuro, atrapalhou o florescimento industrial na região.

Junto com a perda da força do mercado internacional de açúcar e do setor agro-exportador brasileiro, a prosperidade econômica nordestina viu-se enxugar. A falta de dinâmica do sistema para formação de uma economia industrial impôs uma progressiva deterioração da situação econômica nordestina.

Para Werner Baer<sup>2</sup> (1975) e Amélia Cohn<sup>3</sup> (1978), a disparidade de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul pode também ser explicada pela política industrial protecionista exercida pelo Governo brasileiro. Com a política de substituição de importações, a significativa receita cambial nordestina com as exportações de matéria-prima (vide tabela 1) não podia ser utilizada para importar suprimentos que o Nordeste necessitava, só sendo possível adquirir os produtos através das dispendiosas manufaturas sulinas que progrediram mais cedo do que as nordestinas. Acontecia então que o nordeste produzia vultosos saldos no comércio exterior que supriam a necessidade de crédito externo do resto do país e essa dinâmica inter-regional de fornecimento de crédito nordestino acabava por produzir crescente discrepância entre as regiões brasileiras.

---

<sup>2</sup> A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil – Werner Baer, Instituto de Documentação Editora da Fundação Getulio Vargas Rio de Janeiro – 1975

<sup>3</sup> Crise Regional e Planejamento (o processo de criação da SUDENE) – Amélia Cohn, Editora Perspectiva, 1978



<b>TABELA 1</b>			
<b>Comércio Exterior do Nordeste (em US\$ milhões)</b>			
<b>Ano</b>	<b>Exportações</b>	<b>Importações</b>	<b>Saldo</b>
1948	197,6	93,2	104,4
1949	133,0	100,3	32,7
1950	174,1	174,1	87,2
1951	197,6	166,4	31,2
1952	114,5	173,3	-58,8
1953	169,6	95,3	74,3
1954	235,4	86,9	148,5
1955	238,5	86,2	152,3
1956	163,9	97,7	66,2
1957	212,1	131,9	80,2
1958	246,1	94,4	151,7
1959	216,1	79,3	136,8
1960	247,7	85,3	162,4
<b>Fonte: Codeno, p.20; Banco do Brasil, Relatório, 1960</b>			

E, ainda mais, “relativamente às taxas que vigoram para os itens subsidiados como os bens de capital, os importadores do Nordeste são forçados a pagar, pelas mercadorias que importam, taxas cambiais bastantes elevadas. Os proventos oriundos dessas taxas mais altas têm sido empregados pelas autoridades cambiais para sustentar a economia cafeeira, concentrada no Sul.”<sup>4</sup>. Explicitamente, ao adotar taxas cambiais subsidiadas para produtos utilizados pelas manufaturas do Sul e lançar o ônus sobre as importações do Nordeste, o governo brasileiro também contribuía na criação das disparidades regionais.

Por outro lado, constata-se que a época anterior a criação da SUDENE havia uma situação fiscal de menor tributação sobre a região nordestina (vide tabela 2) que gerava um mecanismo de transferência de capital das demais regiões do Brasil para o Nordeste. Os gastos governamentais na região eram maiores que a arrecadação na mesma. Porém, a maioria deste gastos eram recursos emergenciais para solucionar problemas advindos das constantes secas, ou seja, investimentos que não contribuía para aumentar o tamanho ou

<sup>4</sup> Werner Baer; A Industrialização e o Desenvolvimento econômico do Brasil, pág. 159

ritmo do crescimento econômico nordestino, muito menos para mudar a sua perversa dinâmica de sua economia.

<b>TABELA 2</b>		
<b>Carga Tributária do Nordeste e do Resto do Brasil</b> (percentagens da renda regional)		
<b>Ano</b>	<b>Total de carga tributária</b>	
	<b>Nordeste</b>	<b>Outros</b>
1948	12,1	19,9
1949	11,7	20,7
1950	11,6	19,5
1951	13,7	22,9
1952	13,4	22,0
1953	13,1	21,7
1954	73,1	21,6
1955	12,9	19,5
1956	12,8	21,5
1957	-	-
1958	13,0	17,6
1959	11,9	25,7
1960	14,5	26,9

**Fonte: Codeno, p. 42-3**

Ao mesmo tempo em que havia um fluxo de dispêndio público em favor do Nordeste, existia outro fluxo compensatório do setor privado remetendo capital nordestino especialmente em direção à já favorecida região Centro-Sul. Muitas pessoas que acumulavam recursos no Nordeste preferiam investir no centro dinâmico do país.

Dessa forma, apesar da estrutura tributária do país proporcionar uma transferência de capital para a região Nordeste, o habitual fluxo de capital privado no sentido contrário, junto com as perdas nordestinas de crédito externo para o Sudeste, com o sistema cambial de múltiplas taxas, somando-se ainda a outros fenômenos, acabou por resultar no conhecido quadro de condições precárias do seu povo. A tabela 3 (com os mais remotos índices sociais encontrados) ilustra esta difícil condição da região.

<b>TABELA 3</b>					
<b>Índices Sociais Diversos Discriminados por Regiões Brasileiras</b>					
<b>Região</b>	<b>Pessoas abaixo da linha de indigência (1976)</b>	<b>Índice de Gini (1976)</b>	<b>Número médio de anos de estudo das pessoas de 25 ou + anos de idade (1970)</b>	<b>População que vive em domicílio com instalação adequada de esgoto (1970)</b>	<b>IDH (1970)</b>
Sudeste	10,83%	0,599	3,2	54,75%	0,57
Sul	17,98%	0,579	2,6	37,73%	0,488
Centro-Oeste	1,89%	0,582	2,1	30,79%	0,438
Norte	26,92%	0,588	1,9	18,39%	0,391
Nordeste	45,63%	0,576	1,3	20,45%	0,306
<b>Dados: IPEAData</b>					

Em seu artigo “A Promoção do Desenvolvimento das Forças Produtivas no Nordeste: da Visão do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste) aos Desafios do Presente”, Tânia Bacelar verifica que no período pré-SUDENE o Nordeste carecia de políticas federais que tivessem algum papel indutor do desenvolvimento através de atuação estatal efetiva na organização produtiva nordestina. O Estado exercia alguma atividade na região nordestina praticamente apenas nas ocasiões dos planos emergenciais das secas. Enquanto que no Nordeste as atividades do setor público não eram nem um pouco transformadoras, na região Centro-Sul era evidente a influência do Estado no processo de substituição da economia exportadora cafeeira para a industrial.

Com o fim da força do setor externo para puxar o progresso regional e o mau desenvolvimento da indústria nordestina, a criação da SUDENE foi uma resposta à iminente necessidade de se rever e reestruturar a economia nordestina e a sua participação

nas relações com as demais áreas do Brasil de maneira a suprir as suas duas maiores carências<sup>5</sup>: iniciativa empresarial e capital.

## 2.2 CARACTERÍSTICAS DA SUDENE

O trabalho “Uma política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, elaborado pelo GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste) e encabeçado pelo Celso Furtado, foi a base para a estruturação das diretrizes de funcionamento da SUDENE. O trabalho mostra um diagnóstico das dificuldades nordestinas embasado, principalmente, na análise econômica e sugere diversas ações concretas para a região. No trabalho, vislumbrava-se o crescimento do setor industrial como a única via para se extinguir o enorme contingente de desempregados nordestinos e, assim, secar o contínuo fluxo migratório para sul.

O pensamento corrente era que em uma região onde a oferta de terra (entendida como aquela produtiva) seja escassa, a única forma de se aumentar a renda ilustra-se no crescimento da quantidade de capital por cada trabalhador, seja na produção agrícola ou em outros setores. Dada a impossibilidade de o Nordeste expandir sua produção agrícola – dado esgotamento das fronteiras agrícolas produtivas, a inexistência de mercado consumidor e as desvantagens comparativas -, só um esforço de diversificação resolveria as questões de renda. “Para compreender essa inelutabilidade da industrialização, como técnica de desenvolvimento, em determinadas economias (...) é necessário ter em conta que a elevação de renda não significa apenas aumento da oferta de bens e serviços, e sim, também, diversificação dessa oferta, e que a única forma de diversificar uma oferta crescente é aumentar as exportações de produtos agrícolas ou industrializar-se. Na verdade, se para o Centro-Sul do Brasil a industrialização é uma forma racional de abrir caminho ao desenvolvimento, para o Nordeste ela é, em certa medida, a única forma de abrir esse caminho.”<sup>6</sup>

Apesar da atribuição dada para a industrialização como a principal via do desenvolvimento nordestino, havia a consciência da inevitável necessidade de reestruturação da produção agrícola: “Contar com essa industrialização para dar emprego

---

<sup>5</sup> Segundo avaliação de Nilson Holanda no documento “Incentivos Fiscais e Fundos de Investimentos” de maio de 1974 que serviu de subsídio para discussão de proposta de reformulação do sistema de incentivos fiscais.

<sup>6</sup> GTDN, 1962, pág. 151

às grandes massas demográficas excedentes da região semi-árida seria desconhecer a natureza real do problema e sua amplitude. Para modificar a estrutura ocupacional da região e elevar, efetivamente, o padrão de vida, será necessário atacar em duas frentes simultâneas: a da industrialização, para absorver os excedentes urbanos e a do deslocamento da fronteira agrícola e da irrigação das zonas áridas, para aumentar a disponibilidade de terras aráveis por homem ocupado na agricultura”<sup>7</sup>

O importante de se destacar deste documento que deu origem a SUDENE é a conclusão chegada de reorganização econômica: a substituição do setor agropecuário exportador pela industrialização parecia ser o único meio de se alcançar a diversificação da oferta, e, mais um importante ainda, lograr um novo centro dinâmico que propiciaria o contínuo desenvolvimento da região, e assim, extinguiria o alto nível de desempregados existente.

Como constata Sérgio C. Buarque no seu livro “Teoria do Emprego e Industrialização Tardia”, nos documentos de criação da Sudene não existia uma teoria do emprego formulada. A única preocupação existente era focalizada em como produzir o contínuo desenvolvimento econômico, relegando a solução dos problemas sociais como consequência direta do progresso econômico. Julgava-se passivamente que o desenvolvimento econômico, progresso industrial no caso, produziria intrinsecamente o objetivo-fim: a criação de empregos.

Então foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 15 de dezembro de 1959 (governo de Juscelino Kubitschek) com objetivos centrais de “estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento; supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionam especificamente com seu desenvolvimento; executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe foram atribuídos nos termos da legislação em vigor; coordenar programas de assistência técnica nacional ou estrangeira no Nordeste.”<sup>8</sup>

Com o artigo 34 da Lei Nº 3.995 de dezembro de 1961 (lei que aprovou o primeiro plano-diretor da SUDENE) e o artigo 18 da lei Nº 4.239 de junho de 1963 (que sancionou o programa para 1963-1965) permitiu-se o pleno funcionamento da política regional de fomento por incentivos fiscais. Estes dois artigos ficaram conhecidos como Artigo 34/18 e

---

<sup>7</sup> GTDN, 1962, pág. 54

<sup>8</sup> Albuquerque, Teresa Helena Cicco de; “A ação da sudene para o desenvolvimento regional”, pág. 23

o seu princípio básico era fornecer a opção à todas empresas do país de permutar até 50% do montante de seus respectivos Impostos de Renda por investimentos na região Nordeste<sup>9</sup>. O que significava na prática a possibilidade das empresas investirem certa quantidade de recursos em projetos no Nordeste quase que sem custo algum.

O esquema de funcionamento passava por 3 agentes: a própria SUDENE, a empresa optante (pessoa jurídica que deduzia no IR a quantia a ser investida no Nordeste) e a empresa beneficiária (pessoa jurídica que elabora, implanta e desenvolve os projetos no Nordeste)<sup>10</sup>. A empresa beneficiária não necessariamente precisa ser controlada ou parte acessória da empresa optante.

Basicamente, na data devida para o pagamento das obrigações de Imposto de Renda, a empresa optante devia depositar a quantia da isenção correspondente no Banco do Nordeste do Brasil e tinha 3 anos para empregar esta quantia numa empresa beneficiária. Caso o dinheiro não fosse aplicado em nenhum projeto nesse período, o dinheiro era enviado para a Fazenda Nacional. Vale ressaltar que, para empresa optante, a constituição dos depósitos no fundo 34/18 não tinham custo, pois a alternativa ao depósito seria deixar o dinheiro ser recolhido como Imposto de Renda para os cofres da União.

Os projetos financiados pelo fundo 34/18 do BNB deveriam necessariamente ser reconhecidos pela SUDENE como projeto que promovesse o desenvolvimento do Nordeste. E também era preciso que os investimentos destes projetos tivessem uma parte de recursos próprios, além dos recursos do fundo 34/18.

A aplicação do dinheiro da empresa optante ocorria geralmente na compra de ações da empresa beneficiária, que, na maioria das vezes, não davam direito a voto. Então, normalmente, a empresa optante praticava um investimento meramente financeiro, deixando a empresa beneficiária encarregada da administração dos empreendimentos.

Para que um projeto pleiteado por uma empresa beneficiária utilizasse os recursos do fundo 34/18 era necessário que o mesmo passasse inicialmente pela aprovação da SUDENE (o qual demorava, em média, 3 a 4 meses). No princípio, acreditava-se que a superintendência reteria quase todas as propostas de projeto, só deixando passar aqueles que fossem mais importante para o desenvolvimento da região, porém com o tempo o sistema se afrouxou e quase que todos os projetos eram aprovados (Hirschman, 1967).

---

<sup>9</sup> Na definição da Sudene, abrange os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Zona árida do Estado de Minas Gerais e o Território Federal de Fernando de Noronha. Sendo Espírito Santo incorporado mais tarde

<sup>10</sup> Terminologia dada por Mario Henrique Simonsen.

Várias regras foram alteradas para flexibilizar o sistema a fim de admitir aprovação de um número crescente de projetos para absorção dos crescentes recursos da SUDENE acumulados no BNB:

- Os investimentos deixaram de ser restritos a empreendimentos industriais, para abrangerem também projetos agrícolas e de telecomunicação.
- Em 1963 se estendeu às empresas estrangeiras a utilização dos incentivos fiscais, antes permitidos apenas às empresas com capital 100% nacional;
- Em 1965 permitiu-se usufruir os depósitos dos fundos 34/18 no pagamento de certa parcela do principal e juros de empréstimos estrangeiros tomados para aumentar o ativo fixo da empresa;
- A partir de 1966 os projetos que fossem considerados de alta prioridade podiam ter do seu capital total até o limite de 75% de recursos oriundos dos fundos 34/18, ao invés de 50%;
- Também em 1966, liberaram-se os recursos para comporem, até certa quantidade, o capital de giro das empresas nordestinas.

Junto com o incentivo central do Imposto de Renda, foram oferecidos diversos outros atrativos para as indústrias que se estabelecessem no Nordeste, como a isenção de direitos aduaneiros na importação de equipamento, redução ou isenção dos impostos estaduais sobre vendas e circulação de mercadorias, etc. Mas o mais importante dentre esses tradicionais incentivos constituiu-se na facilidade existente em adquirir crédito bancário barato no BNB para financiar até 50% do capital que necessitavam as empresas industriais do Nordeste. Reduzindo assim bastante a necessidade de levantamento de capital próprio para iniciação dos projetos. Por exemplo, uma empresa beneficiária poderia ter apenas 25% do seu capital como forma de recursos próprios, sendo outros 25% do capital de fundos do artigo 34/18 e os 50% restantes de empréstimos do BNB.

Além da administração do conjunto de incentivos para o desenvolvimento industrial a cargo do setor privado, à SUDENE também era concedido 2% das receitas federais anuais para serem investidos de acordo com planos de desenvolvimento criados pela superintendência.

Para garantir a execução da política planejada de desenvolvimento por períodos longos, foram utilizados Planos Diretores. De elaboração e execução em etapas plurianuais, os Planos eram ponto referencial da política do Governo para a região Nordeste.

O **I Plano Diretor**, datado de 1961 a 1963, foi o princípio da tentativa de formulação de uma estratégia desenvolvimentista definida para a região nordeste. Desde sua criação, a SUDENE já concedeu à iniciativa privada a protagonização da tarefa de desenvolver a região nordestina, cabendo à própria superintendência o estudo e a coordenação e controle das atividades privadas. Em resumo, as necessidades nordestinas salientadas no primeiro Plano Diretor como notáveis foram, principalmente:

- Geração de infra-estrutura econômica.
- Transformação dos sistemas de abastecimento (racionalização dos investimentos públicos para prover uma malha rodoviária que interligasse toda a região, criação portos que realmente possam operar eficientemente e elevação a oferta de energia elétrica de origem hidráulica).
- Reestruturação do setor agrícola (em três direções: aumentar a área plantada, reorganizar o cultivo da zona semi-árida para torná-la mais resistente às secas e progredir na pesquisa agrônoma)
- Aproveitamento mais racional dos recursos de água.
- Industrialização (dar orientação aos investimentos privados de forma a canalizá-los para criação de indústrias germinativas e de proveitos sociais)

Como se tratava de um primeiro projeto numa região ainda carente de infra-estrutura econômica, o **I Plano Diretor** priorizou o investimento público em transportes, abastecimento de água, comunicação, energia-elétrica e saneamento de água com finalidade de formar condições necessárias para a industrialização.

Tanto o **II Plano Diretor** (1963-65) como o **III Plano Diretor** (1966-68) foram, de certa forma, uma continuação natural das linhas gerais do primeiro plano plurianual. Perpetuaram-se as diretrizes iniciais da política de desenvolvimento apenas dando mais profundidade aos tópicos que a experiência passada permitia e remediando os problemas operacionais que entravavam a plena execução das políticas.

A partir de 1966 diversos outros incentivos fiscais foram criados e passaram a concorrer com a SUDENE pelos 50% do imposto de renda que as pessoas jurídicas podiam investir em projetos aprovados. Então, as empresas ao declarar seus impostos de renda poderiam discriminar proporções dos 50% a serem investidos em projetos de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em projetos de reflorestamento (IBDF), projetos de pesca (SUDEPE), em projetos de turismo (EMBRATUR), além dos projetos de desenvolvimento do Nordeste aprovados pela SUDENE. Só para se elucidar como eram



repartidos os incentivos fiscais, no ano de 1970, 54% dos abatimentos no imposto de renda foram destinados à projetos no Nordeste, 22,1% à Amazônia, 13,4% à pesca, 3,9% ao turismo e 6,6% ao reflorestamento.

No **IV Plano Diretor** (1968-73) instaurou-se um novo estágio de planejamento. Como Sérgio C. Buarque verifica nos seus estudos das documentações da Superintendência, houve no quarto plano uma grande redefinição da estratégia de industrialização e de emprego do Governo Federal na SUDENE. Dado, fundamentalmente, pelos resultados modestos na criação de postos de trabalho que a industrialização até então havia promovido, a concepção existente da relação direta entre a criação de emprego com a industrialização foi claramente desfeita.

“Na estratégia inicial de desenvolvimento adotada pela SUDENE, cabia à indústria um papel relevante na absorção de parte da força de trabalho excedente dos centros urbanos. Entretanto, o nível e a natureza do desenvolvimento tecnológico, a exigência do poder competitivo da indústria nordestina, importando em uma alta densidade de capital, diminuem a possibilidade da indústria de contribuir significativamente para a solução do problema do subemprego e desemprego.”<sup>11</sup>

No entanto, a visão da SUDENE continuou destacando a indústria como o pólo dinâmico central para o desenvolvimento e para a compensação do relativo atraso da região nordestina. Na verdade, a desvinculação da relação imediata do emprego e indústria ajudou a impulsionar o setor industrial, visto que o fim desta articulação teórica serviu para desonerar o setor industrial da pressão com o compromisso de criação de emprego. Reforçou-se o caráter capital-intensivo das novas indústrias nordestinas e restringiu-se a absorção do excedente de força de trabalho urbana desocupada.

Então, a postura reformista da SUDENE lança o dever de criação de emprego e dá tratamento prioritário a outras atividades econômicas mais empregatícias, como a agricultura, as pequenas e médias empresas, o artesanato, o turismo e o setor informal. É bom lembrar que, concomitante à esta reformulação das diretrizes da SUDENE que davam à agricultura um dos postos de atividade que deveria sanar o desemprego, ocorria a elaboração do PROTERRA, um programa de reforma agrária do governo federal. Pretendia-se que, com a reforma agrária, contingentes de força de trabalho se deslocassem para terras ociosas e, com a colonização, a produção expandisse para áreas até então a margem do sistema produtivo.

---

<sup>11</sup> SUDENE, 1968, pág. 93

Vale constatar que nos primeiros documentos básicos da SUDENE já existia uma visão de reformulação da agricultura nordestina, porém, a razão e o objetivo desta reforma agrária nos primeiros planos plurianuais e no **IV Plano Diretor** são distintos: enquanto que inicialmente a revisão da estrutura agrária era vista como condição para a industrialização que criaria empregos nos centros urbanos, para o **IV Plano Diretor** era o oposto, a reforma agrária é que deveria gerar o emprego.

<b>TABELA 4</b>				
<b>Composição dos Dispendios Diretos Propostos nos Planos Diretores da SUDENE</b>				
<b>1961/1973 (%)</b>				
<b>Discriminação</b>	<b>Períodos</b>			
	<b>1961/63</b>	<b>1963/65</b>	<b>1966/68</b>	<b>1969/73</b>
<b>INFRA-ESTRUTURA</b>	<b>60,9</b>	<b>49,4</b>	<b>37,4</b>	<b>37,5</b>
Rodovias e Portos	26,7	17,9	16,9	15,7
Energia Elétrica	34,2	31,5	20,3	21,4
Comunicações	-	-	0,2	0,4
<b>SERVIÇOS SOCIAIS e COMUNITÁRIOS</b>	<b>13,5</b>	<b>22,0</b>	<b>29,9</b>	<b>23,3</b>
Educação Básica e Treinamento	0,1	3,9	8,3	6,7
Saúde Pública	-	-	4,1	2,4
Habitação e Desenvol. de Comunidades	-	1,5	1,7	1,8
Abastecimento de Água e Esgoto	13,4	16,6	15,8	12,4
<b>DESENVOL. RECURSOS NATURAIS</b>	<b>7,9</b>	<b>9,3</b>	<b>7,8</b>	<b>9,6</b>
Cartografia	1,8	1,0	1,6	1,0
Pesquisa Geológica e Mineral	2,9	1,4	1,5	1,3
Estudos Hidrológicos	3,2	3,8	3,5	7,3
Desenvolvimento de Bacias Hidrográficas	-	3,1	1,2	-
<b>ATIVIDADES DO SETOR PRIMÁRIO</b>	<b>14,4</b>	<b>14,1</b>	<b>17,9</b>	<b>20,5</b>
Pesquisa e Experimentação Agrícola	1,5	2,2	1,5	2,5
Cooperativismo Rural	-	2,7	1,9	2,4
Comercialização e Distribuição Agrícolas	4,3	1,2	4,3	5,6
Irrigação	8,3	2,1	2,4	2,7
Desenvolvimento Agrícola	0,3	2,7	5,6	3,5

Indústria da Pesca	-	3,2	2,2	1,1
Racionalização da Agroindústria do Açúcar	-	-	-	2,7
<b>COLONIZAÇÃO</b>	<b>1,9</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1,9</b>
<b>ATIVIDADES DO SETOR SECUNDÁRIO</b>	<b>1,4</b>	<b>3,0</b>	<b>5,4</b>	<b>5,4</b>
Programa de Reequipamento Têxtil	0,3	-	-	-
Participação em Projetos Industriais	-	2,3	0,8	0,8
Artesanato	0,4	0,1	-	0,6
Assistência Técnica e Outros Projetos	0,7	0,6	1,5	3,3
Programa de Pequena e Média Empresa	-	-	3,1	0,7
<b>OUTROS PROGRAMAS</b>	-	<b>0,5</b>	-	<b>1,8</b>
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Dados: Goodman &amp; Cavalcanti (1974), pág. 168</b>				

Além da mudança na SUDENE da opinião de quais atividades que deviam criar postos de emprego, na virada da década houve também um importante “corte político-institucional”: junto com a recuperação da economia brasileira, criou-se na época o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), um plano integrado de planejamento a nível federal que tirou da SUDENE a sua grande autonomia administrativa e política. O Conselho Deliberativo que propunha os Planos Diretores foi esvaziado e as diretrizes da SUDENE passaram a ser subordinadas a um plano nacional. Esta centralização política significou também numa perda de cerca de 50% da quantidade de recursos postos à disposição para a região Nordeste em vista que os antigos incentivos nordestinos foram redistribuídos para outras regiões do país (*Teresa Albuquerque, 1977*).

A partir dos anos 70, com essa reestruturação da política nacional de incentivos regionais, os Planos Diretores foram substituídos por Planos Regionais de Desenvolvimento. Porém as novas idéias reformistas introduzidas pelo **IV Plano Diretor** permaneceram inalteradas.

Em dezembro de 1974 foi criado o FINOR (Fundo de Investimentos do Nordeste) para substituir o 34/18. Gerido pela Sudene e operado pelo BNB (Banco do Nordeste do Brasil), o seu objetivo era o de promover, através de maior controle, a harmonização entre oferta e

demanda de fundos necessários à implantação dos projetos aprovados pela SUDENE a fim de eliminar a figura do intermediário<sup>12</sup> na captação de recursos.

### 2.3 RESULTADOS E AVALIAÇÕES

A começar da década 60, com os investimentos gerados pelos recursos dos fundos 34/18, somado aos altos investimentos de estatais como a Petrobrás e Vale do Rio Doce, às pré-condições criadas pelos investimentos em infra-estrutura da SUDENE e à grande concessão de crédito público, o panorama econômico do nordeste começou a se alterar com o setor agropecuário perdendo importância para as atividades urbanas. De acordo com dados do IPEA, de 1965 a 1993, o setor agrícola diminuiu sua participação no PIB nordestino de 41,8% para 8,7%, enquanto o setor industrial cresceu de 10,4% para 36,8% e o setor terciário de 47,6% para 60,3%.

Apesar dessa mudança na importância dos setores na base produtiva nordestina, numa visão nacional, a região continuou sendo destacada notavelmente como produtora agropecuária, afinal, o seu setor agropecuário manteve-se relativamente mais participativo comparado com o quadro brasileiro geral. Em 1990, a produção agropecuária do nordeste figurava como sendo equivalente a 20% da produção nacional, ao passo que a sua produção industrial representava 12% do total e a produção terciária 15% (SUDENE, 1992).

É manifesto que os investimentos privados promovidos pelos incentivos fiscais da SUDENE ajudaram em muito no desenvolvimento industrial do Nordeste. Mas a industrialização não foi apta para acabar com a desigualdade entre a região Nordeste e o Centro-Sul. A participação relativa da economia do Nordeste no PIB brasileiro diminuiu de 14,7% em 1960 para 12,8% em 1990.

A tabela 3 mostra a comparação do comportamento do PIB nordestino confrontado ao do Brasil em diversos períodos da atuação da SUDENE e evidencia também como a performance econômica do Nordeste tendeu a acompanhar as oscilações cíclicas da conjuntura nacional, comprovando a integração produtiva das regiões.

---

<sup>12</sup> Como a oferta de recursos do fundo 34/18 era muito maior do que a demanda, apareceu a figura dos intermediários financeiros, que eram corretores que vendiam participações em projetos no Nordeste para as empresas optante.

<b>TABELA 5</b>		
<b>Brasil e Nordeste do Brasil</b>		
<b>Taxas Médias Anuais de Crescimento do PIB</b>		
<b>Para Diferentes Períodos</b>		
<b>País / Região</b>	<b>Período</b>	<b>Taxa Média Anual de Crescimento do PIB (%)</b>
Brasil	Década de 1960	12,11
Nordeste		10,72
Brasil	Década de 1970	8,11
Nordeste		8,01
Brasil	Década de 1980	3,02
Nordeste		4,94
Brasil	1990/1999	2,93
Nordeste		3,38
Brasil	1960/1999	4,77
Nordeste		4,94
<b>Fonte: Vergolino e Sales, pág. 15; Padrões de Crescimento e Mudanças Espaciais no Nordeste - Banco do Nordeste, Fortaleza, 2003.</b>		

Além de aumentar a produção industrial, a ação da superintendência também agiu no sentido de modificar a estrutura da produção industrial que vinha de antes de 1960. Guiado pelos projetos que eram aprovados pela SUDENE, o perfil da indústria nordestina passou de fábricas de bens não-duráveis de consumo, como a de têxtil e de alimentos, para indústrias de bens intermediários, que fabricavam insumos.

<b>TABELA 6</b>			
<b>Evolução da Estrutura do Valor</b>			
<b>da Transformação Industrial do Nordeste</b>			
<b>Em 1949, 1959 e 1970</b>			
<b>Gêneros</b>	<b>Valor da Transformação Industrial do Nordeste</b>		
	<b>(em porcentagem)</b>		
	<b>1949</b>	<b>1959</b>	<b>1970</b>
Produtos Alimentares	37,9	26,6	30,3

Têxteis	35,3	24,1	13,5
Química	5,6	14,9	15,3
Minerais não metálicos	5,3	8,1	11,7
Bebidas	3,2	3,0	4,9
Fumo	2,3	3,1	0,0
Editorial e Gráfica	2,1	1,9	2,5
Couros e Peles	2,0	2,3	0,7
Vestuário, Calçados	1,8	2,2	3,8
Metalúrgica	1,7	2,1	5,2
Madeira	1,1	1,7	1,7
Mobiliário	0,6	1,6	1,9
Mecânica	0,2	0,2	1,9
Material de Transporte	0,1	0,8	1,1
Material Elétrico	-	0,2	2,6
Outros	0,8	4,2	2,9
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Fonte: Censos Industriais 1950, 1960, 1970 – F. IBGE</b>			

Nos primeiros **Planos Diretores** houve uma grande ênfase do setor público nos investimentos básicos para criação de uma infra-estrutura regional. A Tabela 6 mostra como a formação de capital fixo empreendida pelo Governo teve vertiginoso crescimento. Comparando a formação de capital fixo com o produto regional, o investimento cresceu de uma parcela de 7,1% do produto regional em 1960 para cerca 10% no fim da década.

<b>TABELA 7</b>		
<b>Formação Bruta de Capital Fixo pelo Setor Público</b>		
<b>A preços constantes de 1960</b>		
<b>Anos</b>	<b>FBKF pelo Setor Público</b>	<b>FBKF / Produto Regional</b>
1960	100,0	7,1
1961	113,9	7,5
1962	136,4	8,5
1963	123,7	7,8

1964	127,1	7,4
1965	189,2	9,9
1966	230,3	11,4
1967	227,5	10,0
1968	245,5	---
<b>Fonte: Goodman &amp; Cavalvanti (1974), pág. 36</b>		

A maior parte dos investimentos estatais foram para os transportes, especialmente para criação da malha rodoviária. Enquanto que os dispêndios aplicados no aumento de capital dos setores de educação e saúde foi, na média, de apenas 5,3% no período 1960 a 1968.

<b>TABELA 8</b>			
<b>Composição Setorial da FBKF pelo Setor Público</b>			
<b>A preços constantes de 1960</b>			
<b>(%)</b>			
<b>Setores</b>	<b>1960/64</b>	<b>1965/68</b>	<b>1960/68</b>
Mineração e Indústria de Transformação	31,0	23,7	26,6
Eletricidade e Saneamento	15,9	26,0	22,0
Transportes e Comunicações	29,7	30,3	30,0
Agricultura	6,0	4,1	4,9
Educação e Saúde	5,3	5,0	5,3
Outros	12,1	10,9	11,2
<b>Fonte: Goodman &amp; Cavalvanti (1974), pág. 37</b>			

Apesar do evidente sucesso dos incentivos fiscais da SUDENE na promoção do crescimento industrial, pode-se afirmar que os índices de desenvolvimento humano não acompanharam a prosperidade da base produtiva. Apesar da diminuição do número de pobres em valor absoluto, o Nordeste continua sendo a região que concentra a maior quantidade de pobres e indigentes do país (Vergolino e Sales, 2003).

Há quase que uma unânime crítica acadêmica da sua pouca eficiência na resolução do maior problema social nordestino: o desemprego. Na década de 60 foram aprovados pela SUDENE próximo a 1,5 bilhões de dólares em projetos, sendo gerados somente 150 mil

empregos diretos, o que dá um posto de trabalho criado a cada 10 mil dólares gasto (Simonsen, 1974)<sup>13</sup>.

Os resultados em relação ao emprego se mostram frustrantes, especialmente considerando o vigoroso crescimento industrial na região, o que demonstra a reduzida capacidade das novas indústrias em absorver a mão de obra ociosa nas cidades. Nos períodos 49/50, 59/70 e 70/75, o produto real cresceu às taxas de 5,8%, 5,5% e 19,3%, respectivamente, ao passo que o emprego cresceu às taxas de 2,2%, 1,9% e 8,5%. Em 1950, 31,6% da força de trabalho urbana estava alocada no setor industrial, enquanto que 29 anos depois, em 1979, o percentual tinha aumentado para apenas 32,0% (CF. Jatobá et alii, 1992, pág. 283 e 288).

Parte desse parco efeito da industrialização no mercado de trabalho pode ser explicado pelo fato de considerável parte dos novos postos de trabalhos criados serem ocupados por ex-trabalhadores das antigas indústrias nordestinas que, à medida que se modernizavam tecnologicamente, despediam seus funcionários. Por exemplo, a modernização tecnológica na indústria têxtil fez com que o número de empregados deste setor se reduzisse à metade do que era em 1950.

Sérgio C. Buarque verifica no seu livro “Teoria do Emprego e Industrialização Tardia” que apenas cinco classes das indústrias “ditas dinâmicas” e de grande porte consumiram 60% dos recursos do fundo 31/18 (FINOR, após 1975): química, metalúrgica de minerais não metálicos, de material elétrico e de comunicação, de papel e papelão. “Sem dúvida, este é um indicador que permite demonstrar que o grosso dos recursos financeiros beneficiaram os empreendimentos onde se verificou a maior redução de mão-de-obra”<sup>14</sup>.

O setor agrícola também teve a sua contribuição para o fraco resultado no âmbito do desemprego na medida que a modernização das atividades produtivas agrárias dispensou força de trabalho rural para as cidades. O setor agrícola acolhia 74% da PEA no ano de 1950, ao passo que em 1980 esse percentual caiu para 52% (CF. Jatobá et alii, 1982). Estes dados também ilustram como a atividade urbana veio ganhando proeminência na absorção de trabalhadores, apesar da grande importância mantida pelo setor agrícola.

O setor de construção civil é o ramo de atividade que tradicionalmente absorve essa força de trabalho não-qualificada proveniente da migração aos centros urbanos dos

---

<sup>13</sup> Mario Henrique Simonsen. *O sistema Brasileiro de Incentivos Fiscais*. (Ensaio Econômico da EPGE Nº. 12, Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, 1974), pág. 6

<sup>14</sup> Sérgio C. Buarque. *Teoria do Emprego e Industrialização Tardia*. (Recife: Editora Massangana, 1937), pág. 94



trabalhadores rurais desocupados pela modernização da produção agrária. No ano de 1979, a construção civil continha 11,3% do total de empregos urbanos, sendo assim, era uma atividade fundamental para segurar o desemprego estável apesar da liberação de mão-de-obra agrária.

Uma vertente da crítica à industrialização realizada no Nordeste ressalta que o fracasso na resolução da questão do desemprego decorre de um planejamento inadequado. O incentivo fiscal praticado pela SUDENE, ao distorcer os preços relativos dos fatores de produção e ao se assemelhar a um subsídio à formação de capital, induzia os projetos industriais a se concentrarem em tecnologias capital-intensivo, produzindo pouco resultados na geração de postos de trabalho.

Essa crítica repousa em conceitos da teoria da firma que afirmam que as indústrias escolhem uma alocação ótima de fatores de produção de forma a equilibrar os preços relativos dos próprios fatores (considerando a existência de tecnologias alternativas e fatores flexíveis). A região nordestina era, por princípio, caracterizada por possuir carência de capital e fartura de mão-de-obra. Com o funcionamento do fundo 34/18, capital do país inteiro foi drenado para o nordeste, tornando-o abundante e barato na região. Então, equivocadamente, a SUDENE desvirtuou o preço relativo dos fatores de produção e fez com que as novas indústrias instaladas optassem por tecnologias que utilizassem muito capital e poucos trabalhadores (ver Capítulo 4). “A anomalia básica do esquema do 34/18 está no fato de que, numa região de acentuado excesso de mão-de-obra, o investimento industrial é subsidiado principalmente através do insumo capital, isto é, as atuais políticas de incentivo atuam em oposição direta à absorção de mão-de-obra, não obstante o baixo custo de oportunidade social da transferência de mão-de-obra para os setores “modernos” da economia urbana”<sup>15</sup>.

Outros motivos secundários para distorção dos preços relativos dos fatores de produção a pender à tecnologia de intenso uso de capital foram:

- O encarecimento dos custos de se empregar operários em vista do aumento e criação de encargos trabalhistas, além do aumento do salário real. Em 1949, a parcela dos encargos trabalhistas compunha, em média, 12% da folha salarial típica, enquanto que em 1969 essas despesas subiram para 34% (Jatobá, 1977, pág. 72);

---

<sup>15</sup> Goodman e Cavalcanti, 1974, pág. 344

- A despeito do baixo salário dos trabalhadores nordestino em comparação aos do resto do país, os mesmos tem, como padrão, uma produtividade menor;
- Existia no Nordeste uma oferta reduzida de trabalhadores qualificados, aumentando os custos para a contratação dos operários virtuosos ou então para o treinamento dos desqualificados.

Portanto, concomitante ao barateamento do capital nordestino<sup>16</sup> promovido pelos incentivos fiscais, houve um aumento do custo da mão-de-obra e, juntos, estes fatores foram responsáveis pela adoção de tecnologias com grande volume de investimento em máquinas e equipamentos por cada trabalhador empregado.

Outra crítica à industrialização executada pela SUDENE deriva do ponto de vista da forma que a distribuição espacial dos investimentos foi efetuada. O investimento expressivo aprovado pela SUDENE ficou restrito à Salvador e Recife, favorecendo pouco o interior nordestino e agravando as desigualdades internas da região. Como a Tabela 5 expõe, os investimentos da SUDENE perpetuaram o já existente padrão da distribuição econômica do Nordeste, não contemplando com uma quantidade satisfatória de recursos a porção de estados mais necessitados e sem alterar, assim, o quadro de desequilíbrios inter-regional.

<b>TABELA 9</b>				
<b>Projetos Industriais Aprovados, até Abril de 1967</b>				
<b>Especificação por Estado</b>				
<b>Estados</b>	<b>Investimento Planejado Total (NCr\$ 1.000.000)</b>	<b>%</b>	<b>Número de Projetos</b>	<b>%</b>
Bahia	304	36,2	47	18,5
Pernambuco	288,6	34,4	88	34,6
Alagoas	121,5	14,5	15	6,0
Ceará	39,6	4,7	43	17,0
Paraíba	23,6	2,8	28	11,0
Rio Grande do Norte	22,2	2,7	9	3,5
Sergipe	17,4	2,1	7	2,6

<sup>16</sup> Segundo avaliação de Jatobá, o custo do capital nordestino se reduziu, em média, 42%

Minas Gerais	13,3	1,6	3	1,2
Piauí	5,0	0,6	8	3,1
Maranhão	4,4	0,5	6	2,4
TOTAL	839,6	100,0	254	100,0
<b>Fonte: Hirschman, p.25; Revista Brasileira de Economia, Ano 21, número 4, dezembro 1967</b>				

Uma terceira crítica ao planejamento levado a efeito pela SUDENE advém da omissão do turismo como instrumento de promoção de desenvolvimento ao Nordeste. Uma atividade que é marcada pela criação de grandes benefícios econômicos (como o emprego de grande número de mão-de-obra e geração de renda) não pode ser esquecida por um plano de fomento regional. Ainda mais se considerando de uma região que possui 2.500km de faixa litorânea com lindas praias praticamente constantemente a temperaturas em torno de 26 a 30°C, com diversos patrimônios históricos e com forte cultura regional de artesanato, folclore e culinária.

A atividade turística tem o proveito de dinamizar vários setores da economia devido estar ela correlata com diversas atividades como, por exemplo, hospedagem, serviços de guia e tradução, transporte, alimentação, entretenimento, informações turísticas, e outros. Pelo turismo se envolver em tão diversa rede de atividades, ele tem a característica de, ao se desenvolver, produzir um considerável efeito multiplicador que alavanca o crescimento econômico regional.

Porém, para o florescimento do turismo se faz necessário que o Estado proveja uma infra-estrutura básica (como, por exemplo, saneamento básico e estradas) que preste auxílio à competitividade da iniciativa privada na exploração do potencial turístico existente. Entretanto a SUDENE priorizou o fomento à indústria em detrimento de outros setores como o turismo, que poderiam ser mais eficientes na satisfação das demandas sociais da região.

Por último, há a natural crítica de que os incentivos fiscais concedidos pela SUDENE colaboravam no agravamento da sempre conturbada situação fiscal da União. Levando-se em conta que a opção das empresas era de usar até 50% do imposto de renda para investir no Nordeste, cada cruzeiro depositado no fundo 34/18 significava a mesma quantidade de recurso não arrecadada pelo Tesouro Nacional. A tabela 6, além de mostrar tendência crescente das empresas aderirem ao benefício do incentivo fiscal, ilustra como representativo era a quantidade de recursos do fundo 34/18 sobre o déficit do Tesouro. Por

exemplo, caso não existisse o incentivo fiscal do artigo 34/18 no ano 1966, o acréscimo de arrecadação da União seria suficiente para reduzir o déficit quase que pela metade.

<b>TABELA 10</b>					
<b>Comparação dos Depósitos do Artigo 34/18 com o Recolhimento do Imposto de Renda das Sociedades Anônimas e o Déficit de Caixa do Tesouro Nacional</b>					
<b>Em milhões de cruzeiros novos</b>					
<b>Anos</b>	<b>Imposto de renda das S.A.</b>	<b>Depósitos do artigo 34/18</b>	<b>%</b>	<b>Déficit de caixa</b>	<b>Representação dos depósitos do artigo 34/18 no déficit de caixa (%)</b>
1962	62	5,9	9,5	280,9	2,1
1963	138	7,2	5,2	504,2	1,4
1964	219	36	16,4	700,0	5,1
1965	406	172	42,4	587,9	29,3
1966	501	252	50,3	586,6	43,0

**Fonte: Hirschman, p.17; Revista Brasileira de Economia, Ano 21, número 4, dezembro 1967**

### 3. CONCLUSÃO

Pela dinâmica do desenvolvimento que ocorreu no país, o Nordeste brasileiro ficou ausente do processo de industrialização e foi fadado ao atraso econômico. Junto com a decadência econômica, vieram as condições sociais precárias, fazendo com que a região nordestina figurasse nas estatísticas sempre como a região de piores índices sociais do país.

Assumindo um papel ativo com intuito de apaziguar essa desigualdade entre a região Nordeste e o resto do país, o Estado brasileiro criou em 1959 a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e introduziu um inovador mecanismo de incentivos fiscais.

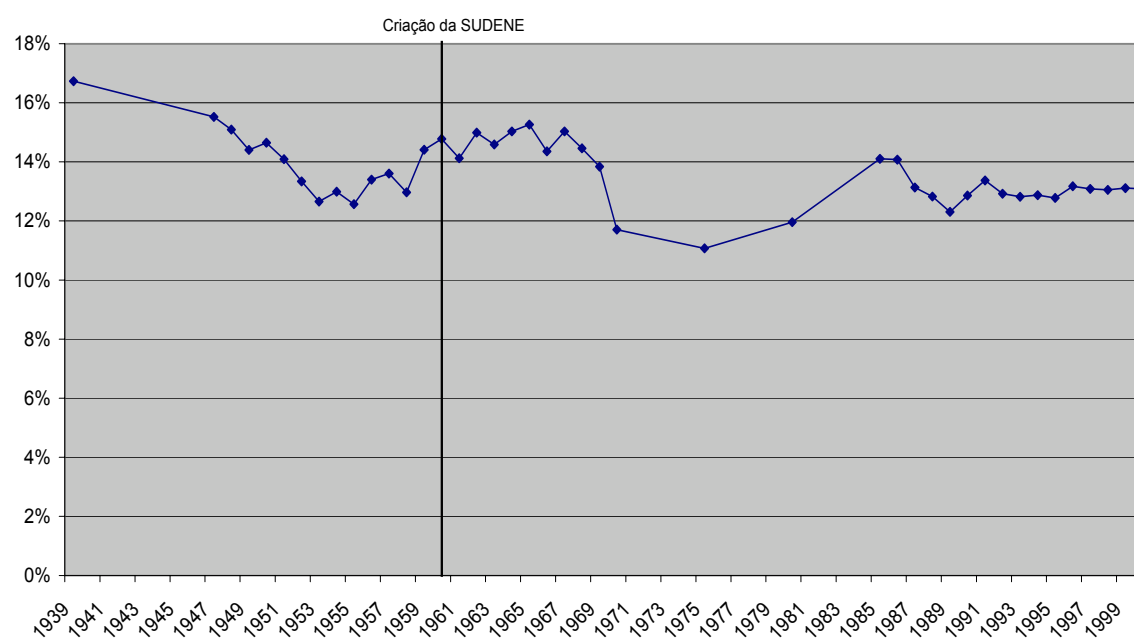
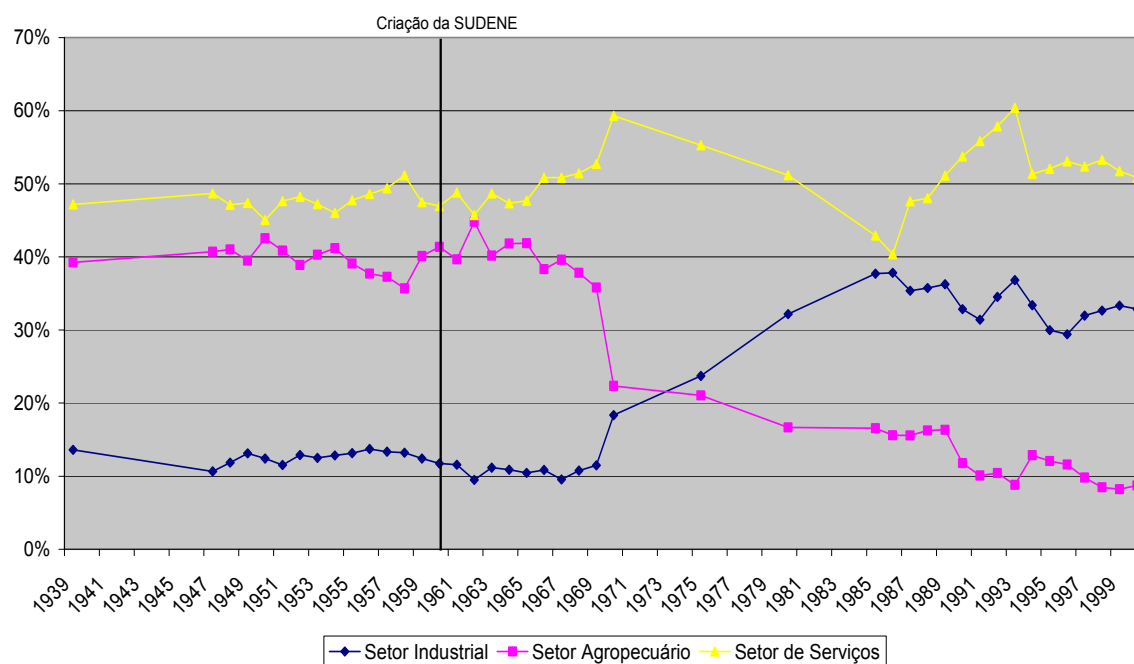
Os incentivos fiscais usados pela SUDENE foram realmente um engenhoso mecanismo de drenagem de recursos “quase públicos” do Tesouro Nacional e da liquidez bancária e empresarial do centro dinâmico do país para região nordestina. O que ocorria era que o Estado renunciava a uma arrecadação tributária caso as empresas utilizassem esse montante poupado para investir em projetos na região Nordeste. A compensação do dinheiro perdido pelos cofres públicos foi o estímulo para as empresas privadas orientarem os seus capitais em investimentos numa região historicamente desfavorável e não economicamente atraente. Claramente, a quantidade de dinheiro que era renunciado pelo Setor Público para ser aplicado no fundo 34/18 era menor do que o volume do ganho de capital conquistado pela região nordestina, afinal, as empresas beneficiárias precisavam aplicar também uma parcela de capital próprio além dos recursos do fundo.

A superintendência, através da apreciação dos projetos de investimentos, tinha o papel específico de nortear as aplicações para áreas vistas como de interesse para região. O Setor público se isentava de qualquer administração direta dos empreendimentos, deixando a administração das empresas iniciantes na mão da iniciativa privada e evitando, assim, a inerente ineficiência de empreitadas públicas.

Os incentivos fiscais conseguiram atrair consideráveis investimentos para região<sup>17</sup> e tiveram bastante êxito na mudança estrutural da economia nordestina. O setor industrial se diversificou e engrandeceu. Mas apesar do sucesso da SUDENE na promoção da industrialização, o sucesso na prosperidade econômica e social não foi tão claro.

---

<sup>17</sup> Albert Hirschman estimou que, até maio de 1967, os projetos industriais em análise e aprovados do artigo 34/18 somavam NCr\$ 1.811 milhões, enquanto que o estoque de capital industrial que havia antes do artigo entrar em vigor era da importância de NCr\$ 1.801 milhões (os dois valores estão em cruzeiros de 1967). Ou seja “o investimento induzido pelo artigo 34/18 dobrará o estoque do capital industrial do Nordeste”.



Avaliando de um ponto crítico, os atrativos do sistema de incentivo fiscal se evidenciaram bastante eficientes em atrair os interesses e recursos das firmas brasileiras para o Nordeste, porém, como os índices sociais demonstram, a estratégia adotada mostrou-se equivocada. Foi um erro atribuir à industrialização o papel central para resolver o desemprego crônico e a questão do fraco desenvolvimento regional. E, quando se

percebeu e se corrigiu esse engano na formulação do **IV Plano Diretor**, aconteceu que a SUDENE já tinha perdido grande parte de seus recursos e de sua importância.

Os incentivos fiscais provocaram grande mobilização econômica e de recursos públicos, mas não tiveram muito sucesso no alcance do objetivo-fim deles. Por outro lado, o que parece ter sido o grande mérito da SUDENE na região foi a criação da infra-estrutura que foi primordialmente realizada no **I Plano Diretor**. A criação, com os investimentos públicos, de uma extensa malha rodoviária e de fontes de energia elétrica foi fundamental para a região. Ou seja, o maior sucesso da SUDENE foi proveniente dos investimentos diretos do setor público, e não dos incentivos fiscais.

A despeito de sua ineficiência de resolver os problemas nordestinos, os incentivos fiscais se mostraram uma interessante e poderosa política econômica. O seu problema no caso da SUDENE foi apenas estratégico e não funcional.

#### 4. ABORDAGEM TÉCNICA

A questão aqui pertinente é derivar de que forma as empresas optam pela quantidade dos fatores de produção Trabalho e Capital que será utilizada no processo de produção. Pela teoria da firma, para que as empresas maximizem os seus lucros, essa alocação de fatores deve ser feita de maneira que minimize o custo de produção de uma determinada quantidade de bens. Consideremos:

$$x_1 = \textit{trabalho}$$

$$w_1 = \textit{custo do trabalho (salário)}$$

$$x_2 = \textit{capital}$$

$$w_2 = \textit{custo do capital}$$

Então, a indagação é como minimizar essa função:

$$\min_{x_1, x_2} w_1 x_1 + w_2 x_2$$

De forma que:

$$f(x_1, x_2) = \bar{y}$$

Podemos criar a “função custo” que mede o custo mínimo de produzir certa unidade de um bem, dado os preços dos fatores:

$$w_1 x_1 + w_2 x_2 = C$$

Re-arrumando temos:

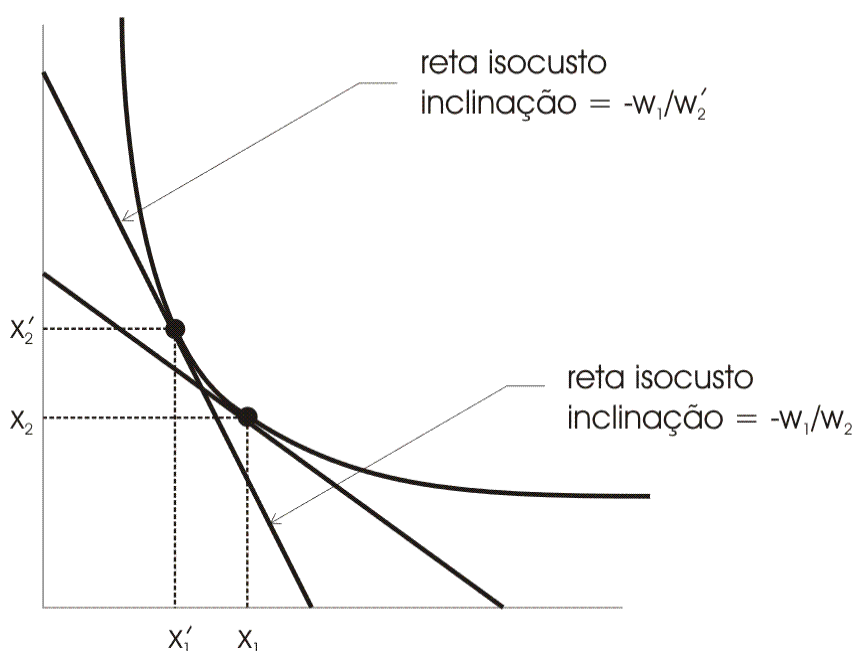
$$x_2 = \frac{C}{w_2} - \frac{w_1}{w_2} x_1$$

Além de apresentar nitidamente a relação do custo de produção com o custo e a quantidade empregada de fatores de produção, essa equação também desenha uma reta de **isocusto**, que são as combinações de Trabalho e Capital que ocasionam exatamente o mesmo custo de produção. Dessa forma, o problema de minimização de custos pode ser reescrito: para uma certa **isoquanta**, ache a **isocusto** mais baixa possível que a toque. Ou



seja, para se minimizar o custo de produção, a taxa técnica de substituição (inclinação da **isoquanta**) deve de ser igual à razão de preços dos fatores (inclinação da **isocusto**).

No caso da SUDENE a promoção de incentivos fiscais aumentou a oferta de capital no Nordeste brasileiro e, assim sendo, diminuiu o preço relativo do capital na região. Com a redução de  $w_2$ , a inclinação da **isocusto** também diminui e o ponto de tangência com a **isoquanta** se altera. Esse novo equilíbrio caracteriza-se por um maior uso de capital e menor utilização de mão-de-obra:



O fundo 34/18 era uma fonte cativa de recursos às empresas de tal forma que reduzia a necessidade de capital para os empreendimentos, o que tornava um investimento no Nordeste mais atrativo do que nas demais regiões brasileiras.

## 5. BIBLIOGRAFIA

Tânia Bacelar de Araújo. *A Promoção do Desenvolvimento das Forças Produtivas no Nordeste: da Visão do GTDN aos Desafios do Presente*. (Fortaleza: Revista Econômica do Nordeste, v. 28, n. 4, out/dez 1997)

Hal R. Varian. *Microeconomia, Princípios Básicos*. (Rio de Janeiro: Editora Campos, 2000)

José Raimundo de Oliveira Vergolino e Francisco José Sales Rocha. *Padrões de Crescimento e Mudanças Espaciais no Nordeste*. (Fortaleza: Banco do Nordeste, 2003)

Price Waterhouse. *Incentivos Fiscais Regionais*. (Série Legis-Empresa)

Teresa Helena Cicco de Albuquerque. *A ação da Sudene para o desenvolvimento regional* (1977)

Sérgio C. Buarque. Fundação Joaquim Nabuco. *Teoria do Emprego e Industrialização Tardia*. (Recife: Editora Massangana, 1937)

David E. Goodman e Roberto C. de Albuquerque. *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*. (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974)

Werner Baer. *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil* (Rio de Janeiro: Instituto de Documentação Editora da Fundação Getulio Vargas, 1975)

Amélia Cohn. *Crise Regional e Planejamento (o processo de criação da SUDENE)* (Editora Perspectiva, 1978)

Mario Henrique Simonsen. *O sistema Brasileiro de Incentivos Fiscais*. (Ensaio Econômico da EPGE Nº. 12, Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, 1974)

José Airton Mendonça de Melo e Myrtis Arraias de Souza. *Importância e Desempenho da Atividade Turística na Região Nordeste do Brasil*. (Fortaleza: Revista Econômica do Nordeste, v. 28, n. 1, jan/mar 1997)

Nilson Holanda. *Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional*. (Banco do Nordeste do Brasil S.A., 1975)

Albert O. Hirschman. *Desenvolvimento Industrial no Nordeste Brasileiro e o Mecanismo de Crédito Fiscal do Artigo 34/18*. (Revista Brasileira de Economia, ano 21, número 4, 1967)