

**Segunda parte - Desenvolvimento regional no nordeste
brasileiro**
Instrumentos

José Otamar de Carvalho

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CARVALHO, JO. Instrumentos. In: *Desenvolvimento regional: um problema político* [online]. 2nd ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014, pp. 229-271. Diversidades Regionais collection. ISBN 9788578792770. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

INSTRUMENTOS

A análise das concepções de desenvolvimento praticadas no Nordeste brasileiro põe em evidência oscilações marcantes na condução da política de desenvolvimento regional. Como resultado, as prioridades conferidas em termos políticos, a propósito do soerguimento socioeconômico da área, cingem-se a universo de natureza circunstancial, incapaz, por isso mesmo, de moldar, a nível nacional, a definição de funções específicas para a Região, no quadro das necessidades de sua população.

Nessas condições, tem-se tornado difícil imprimir o ritmo necessário à continuidade dos programas e projetos requeridos para o desenvolvimento da área. Excetuados os programas cuja execução, em certa medida, não apresentavam problemas estruturais mais sérios, como os de infraestrutura e os de industrialização, poucos resultados foram obtidos nos domínios do desenvolvimento agrícola e do desenvolvimento agrário, dados os requerimentos instrumentais exigidos para a interferência governamental, de forma extraordinária, em tais campos.

9.1 CONCEPÇÃO INICIAL

Os instrumentos de ação com que a SUDENE foi dotada ao ser Instituída eram, para as circunstâncias do momento, razoavelmente fortes, **v. g.**, os de planejamento e coordenação, mencionados no item 7.3, anterior. Os ligados ao domínio financeiro, como se verá agora, sofreram limitações gradativas, à exceção, em parte, dos incentivos fiscais, que se transformaram num dos mais importantes instrumentos

de promoção do desenvolvimento regional no Brasil, particularmente quando examinados em sua concepção original, de exclusiva aplicação em benefício do Nordeste.

Para a execução dos programas e projetos previstos em cada etapa do Plano Diretor, a SUDENE contava com os seguintes tipos de instrumentos:

- i. Recursos orçamentários;
- ii. Renda tributária da União;
- iii. Fundo dos ágios;
- iv. Recursos cambiais;
- v. Incentivos fiscais;
- vi. Incentivos financeiros;
- vii. Assistência técnica;
- viii. Apoio à pesquisa;
- ix. Apoio a situações de emergência; e
- x. Planejamento e coordenação.

9.1.1 Recursos Orçamentários

De acordo com as referências apresentadas no item 7.3, os recursos orçamentários eram atribuídos à SUDENE por força dos dispositivos constantes da Lei n° 3.692/1959 (Art. 99, especialmente) e do Decreto n° 47.890/1960 (Art. 43). O montante global e as discriminações por projeto constavam do Plano Diretor, sendo aprovados em primeira instância pelo Conselho Deliberativo da Instituição e, em

segunda, pelo Congresso Nacional, em função do que se realizava a sua consignação no Orçamento Geral da União.

9.1.2 Renda Tributária da União

A lei institutiva da SUDENE assegurava ainda, em seu Art. 10, a atribuição à Entidade de “recursos anuais não inferiores a 2% (dois por cento) da renda tributária da União, fixada com base na última arrecadação.” Esses recursos, assim como outros créditos adicionais destinados à execução de programas e projetos constantes do Plano Diretor, não poderiam “ser suprimidos ou reduzidos, em cada exercício financeiro, por ato do Poder Executivo.”

O importante a ressaltar, neste sentido, é que tanto os recursos orçamentários como os créditos adicionais, ao serem aprovados, eram “automaticamente registrados pelo Tribunal de Contas e distribuídos ao Tesouro Nacional.” (Art. 20 da Lei nº 3.692/1959.). Ato contínuo, determinava a lei que esses recursos fossem depositados no Banco do Brasil em conta especial, à disposição da SUDENE. Outra vantagem extraordinária, já mencionada, consistia em não caírem esses recursos em *exercício findo*.

Tratava-se, assim, de procedimento inovador dos mais louváveis, em matéria de administração financeira. A prática, entretanto, iria demonstrar, com o tempo, sua inadequação à realidade, pois os recursos, embora fossem assegurados, por princípio, na lei de instituição da SUDENE, e aprovados pelas leis correspondentes a cada uma das etapas do Plano Diretor, não chegavam a ser liberados nas mesmas proporções, conforme constatado anteriormente.

9.1.3 Fundo dos Ágios

Com a finalidade de reduzir os efeitos da transferência de recursos da Região para as áreas mais desenvolvidas do País – via utilização pelo Centro-Sul de divisas geradas no Nordeste – por meio do chamado *comércio triangular* entre a Região, o Centro-Sul e o exterior,

foi criado o Fundo dos Ágios. (Brasil. Conselho de Desenvolvimento. Recife, 1967: 26-32.)

Esse fundo era constituído de recursos provenientes dos “ágios arrecadados na forma da legislação em vigor, mediante a venda de divisas provenientes da exportação de mercadorias oriundas dos Estados” incluídos na área de jurisdição da SUDENE. Segundo o Artigo 4º do Decreto nº 47.890/1960, que disciplinava a matéria, “o Banco do Brasil S.A., independentemente de quaisquer autorizações especiais,” colocaria, trimestralmente, à disposição da SUDENE em conta especial, importância nunca inferior a 50% dos ágios arrecadados. Essa fonte de recursos teve curta duração, pois o fundo foi extinto em 1961, com a reforma cambial realizada nesse ano. (Instrução nº 204, da antiga Superintendência da Moeda e do Crédito-SUMOC, de março de 1961.)

9.1.4 Recursos Cambiais

Na mesma linha de proteção e apoio à economia regional, estabelecia a lei de criação da SUDENE que o Conselho Deliberativo da Entidade poderia propor ao Presidente da República “a concessão de câmbio favorecido ou de custo, ou a autorização para o licenciamento de importação sem cobertura cambial” (...) “para equipamentos destinados ao Nordeste, inclusive implementos agrícolas considerados essenciais ao desenvolvimento da Região.” (Art. 13, Alínea J, Inciso I, da Lei nº 3.692/1959.)

Na regulamentação da matéria (Art. 52 do Decreto nº 47.890/1960), ficou definido que a SUMOC, por proposta da SUDENE, aprovada pelo Presidente da República, incluiria no orçamento de câmbio “uma reserva equivalente a 50% das divisas conversíveis das exportações dos Estados do Nordeste,” e que os recursos daí provenientes seriam aplicados na Importação de bens considerados essenciais ao desenvolvimento da Região. A utilização desse instrumento teve vida efêmera, uma vez que a mesma Instrução 204 anulou o fato gerador de tais recursos.

9.1.5 Incentivos Fiscais

Os incentivos fiscais, correspondentes à dedução de 50% do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas, de capital 100% nacional, não foram consubstanciados na Lei nº 3692/1959, que instituiu a SUDENE. Eles surgiram com a Lei nº 3995, de 14.12.1961, ao ser aprovado o I Plano Diretor. Na realidade, “entre a divulgação da Instrução 204 e a aprovação do I Plano Diretor, procurou-se compensar as perdas em potencial provocadas por aquela medida. No afã de recuperar o terreno perdido, foi então aceita e incorporada uma proposta de criação de novo e poderoso incentivo às inversões”, representado pela dedução referida. (Castro, 1971: 227. V. 2.)

A criação desse instrumento deve-se à emenda proposta ao projeto de lei do I Plano Diretor pelo deputado federal, por Pernambuco, Gileno de Carli, que se inspirara nos mecanismos adotados de forma assemelhada pela Cassa per il Mezzogiorno, por volta de 1959. Nesse ano, “até 50% dos lucros de sociedades anônimas e outras companhias...foram também isentados, desde que investidos em construção, expansão e modernização de indústrias no Sul da Itália.⁷³ Tendo visitado essa região, o deputado Gileno de Carli pôde verificar que a industrialização da área se fazia em grande parte às custas da transferência de recursos da região desenvolvida (o Centro-Norte) para a região deprimida (o Sul da Itália), via mecanismos diferenciados de incentivos fiscais.

Ao relatar o seu projeto, no dia 20 de junho 1961, perante a Comissão de Economia da Câmara dos Deputados, assim se expressou o parlamentar pernambucano:

“A destinação de uma parte do imposto de renda de fábricas existentes tanto no Sul, como também na própria Região, que se dispunha

⁷³ TOSCO, E. “Economic planning in Italy, 1949 to 1961”. In: **Economic policy in your time**. Amsterdã, North-Holland Publishing Company, 1964, v.3, citado por CASTRO, Antonio Barros de. Op. cit., p. 227.

a criar indústrias novas, será o elemento propulsor e dinamizador para inversão, porque entre reinvestir e pagar o imposto de renda, a opção será fácil. Com esse mecanismo eficiente e sedutor, o Sul da Itália está se industrializando com capitais do Norte, da mesma maneira que o capital do Sul do Brasil irá se instalar no Norte, dando uma solução técnica e racional. Só assim chegará a redenção do Nordeste.”⁷⁴

A proposição de Gileno de Carli foi incorporada à Lei nº 3.995/1961, em seu Art. 34, com a seguinte redação: “é facultado às pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução até 50%, nas declarações de imposto de renda de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada, pela SUDENE, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste.” Nos três parágrafos do mencionado artigo foram estabelecidos os procedimentos quanto ao depósito, recolhimento, aplicação ou retorno aos cofres da União dos recursos não utilizados.

Os incentivos fiscais entraram em fase de operação efetiva no ano de 1963, pois com a Lei nº 4.239, de 27.06.1963, que aprovara o II Plano Diretor, o sistema assumia novas feições, que, além de ampliarem suas possibilidades, iriam torná-lo mais adequado às necessidades da Região. De fato, os recursos do sistema passaram a partir de então a beneficiar não apenas as empresas nacionais como as estrangeiras que se dispusessem a se instalar no Nordeste ou a aplicar aí as deduções do imposto de renda (próprias ou de terceiros). O citado diploma legal, por outro lado, estabelecia novos benefícios à Região, ao isentar, pelo prazo de 10 anos, os empreendimentos industriais e agrícolas que se instalassem no Nordeste, até o ano de 1968, inclusive, do pagamento do imposto de renda e adicionais não restituíveis. (Art. 13 da Lei nº 4.239/1963.) Ao mesmo tempo, definia critérios para aplicação dos recursos, refletindo o amadurecimento a que o sistema ia gradativamente adquirindo. (Art. 14, 15, 16, 17 e, em particular, o 18 da mesma Lei.)

⁷⁴ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**. Rio de Janeiro, 01.07.1961, Seção I, Suplemento ao nº 104, p. 39.

A extensão dos incentivos fiscais às empresas estrangeiras foi objeto de ásperas críticas por parte de diferentes correntes de opinião, que atribuíam a Celso Furtado a responsabilidade pela decisão tomada a esse respeito. Essa posição era evidentemente desprovida de substância, uma vez que a decisão coubera ao Congresso Nacional, ao aprovar a lei. O Superintendente da SUDENE, ainda que, por hipótese, fosse contrário à mencionada extensão, não tinha outra saída, a não ser a de se render às evidências.

Os incentivos fiscais mais conhecidos na prática como Sistema 34/18, denominação recebida em função dos artigos que disciplinam a matéria nas Leis de nº 3.995/1961 e 4.239/1963, que aprovaram, respectivamente, a primeira e a segunda etapa do Plano Diretor, sofreram ainda outras modificações, como se verá a seguir. Deve-se, antes disso, destacar que foi com esse instrumento que a SUDENE contou para realizar algumas das proposições básicas dos Planos Diretores, como as relativas ao desenvolvimento industrial. O importante a esse respeito, no primeiro instante, não é questionar se a indústria em curso na Região foi capaz ou não de resolver o problema do emprego, ou se ela contribuiu ou não para acelerar o processo de concentração de renda. Ainda que ambas as colocações sejam, em termos, verdadeiras, o que importa salientar é que esse instrumento foi o que resultou mais eficaz à Região, em matéria de administração do desenvolvimento, dada a circunstância particular de ele ser administrado pela própria SUDENE. No item 10, adiante, voltar-se-á a esse ponto novamente.

9.1.6 Incentivos Financeiros

Os critérios estabelecidos para a concessão de incentivos financeiros a empreendimentos de interesse para o desenvolvimento do Nordeste foram bastante assemelhados aos utilizados no Sul da Itália. Como maior ponto de contato dessa quase identidade, deve-se salientar a atribuição legal conferida à SUDENE para analisar ou se manifestar quanto à oportunidade de concessão de financiamento ou aval, por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-BNDE ou do

BNB, para empreendimentos destinados ao desenvolvimento regional, incluídos no Plano Diretor. (Art. 27 da Lei nº 3.692/1959.)

Essas instituições utilizavam nos trabalhos de enquadramento, análise, aprovação, acompanhamento e fiscalização – tendo na SUDENE o Centro Básico de coordenação – critérios muito semelhantes aos empregados na Itália, em relação à Cassa per il Mezzogiorno e aos agentes financeiros com atuação na região meridional daquele País, como se viu no item 4.2, anterior. O BNB, como principal agente financeiro de promoção do desenvolvimento regional, deveria aplicar pelo menos 70% dos seus recursos em crédito especializado (Art. 28 da citada lei), em atendimento aos objetivos básicos da entidade, estabelecidos em sua lei de criação. Procurava-se, assim, atalhar a tendência natural de essa instituição poder voltar-se para aplicação de seus recursos em áreas mais atrativas, do ponto de vista de rentabilidade e de retorno do capital, como as de crédito geral.

Nos primeiros momentos de atuação da SUDENE, os agentes financeiros que agiam na Região, adotando as especificações do Plano Diretor, limitavam-se praticamente ao BNDE, ao BNB e ao Banco do Brasil. Com o tempo, o quadro vai se modificando, na medida em que os estados da Região criam seus próprios Bancos de Desenvolvimento. Esse procedimento serviu e foi responsável, em parte, pela instituição de novos estímulos ao setor industrial nesses estados, expressos pela concessão de incentivos de natureza fiscal. Embora interessante do ponto de vista do empresário, as isenções concedidas funcionaram muitas vezes como mecanismos de concorrência interestadual. “No momento em que um Estado resolver conceder determinadas isenções ou favores para instalação de indústrias, todos os demais Estados se sentem obrigados, a imitá-lo, sob pena de se colocarem em posição desvantajosa, na competição por recursos, empresários e projetos.”

O ajustamento das distorções que surgem por conta da concessão de tais incentivos é lento, quando ocorre, pois nas condições existentes no Nordeste brasileiro, ele só pode se verificar através da ação das forças de mercado. O ajuste por intermédio da ação direta do

Governo Central não parece ser viável – pelo menos não tem sido –, por dois motivos. Em primeiro lugar, os estados continuam exercendo políticas fiscais nesse domínio, amparados pela autonomia administrativa com que são investidos. Em segundo lugar, a entidade de coordenação regional – a SUDENE, no caso – nunca contou com instrumento legal que lhe permitisse controlar e compatibilizar as concessões fiscais realizadas a esse respeito pelos Estados.

9.1.7 Assistência Técnica

Do mesmo modo que a Cassa per il Mezzogiorno, a SUDENE se incumbiria de coordenar a prestação de assistência técnica nacional e estrangeira ao Nordeste. As ações neste sentido seriam consubstanciadas em plano elaborado pela Secretaria-Executiva da SUDENE, com base nas propostas apresentadas pelos organismos interessados – estaduais ou federais.

O plano consolidado seria, em seguida, objeto de exame por parte da Comissão Nacional de Assistência Técnica,⁷⁵ para que processasse a compatibilização das diferentes ações (Art. 72 do Decreto nº 47.890/60). Esse instrumento foi muito útil à região, na medida em que possibilitou à SUDENE coordenar programas que abriram perspectivas de desenvolvimento para a maioria dos estados do Nordeste, particularmente os relativos à ampliação dos conhecimentos sobre os recursos naturais disponíveis na Região.

9.1.8 Apoio à Pesquisa

A SUDENE foi dotada de outros instrumentos importantes, ainda que sua explicitação só viesse a se verificar na lei que aprovou o II Plano Diretor. O primeiro deles correspondeu à criação do Fundo de Investimento para o Desenvolvimento Econômico e Social

⁷⁵ A situação atual é bem diferente. A SUDENE não exerce mais essa função. Em lugar da Comissão se encontra hoje a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional-SUBIN, subordinada à SEPLAN, que se encarrega de coordenar a cooperação internacional, no âmbito do País.

do Nordeste-FIDENE, que se destinava, de acordo com o Artigo 2º da Lei nº 4.329/1963, “a garantir exequibilidade financeira dos projetos e obras” (...) considerados pela SUDENE “prioritários, relevantes ou de interesse para a economia do Nordeste.” Com o FIDENE, procurava a SUDENE obter recursos que lhe permitissem realizar a integralização de capital subscrito pela entidade em empresas da Região; cobrir riscos de câmbio decorrentes de operações em moeda estrangeira, contratadas por ela ou com sua interveniência; e financiar, total ou parcialmente, a pesquisa a exploração e a industrialização de recursos minerais, assim como a construção de habitações populares, urbanas e rurais. (Artigo 5º da citada lei.)

O FIDENE foi substituído no IV Plano Diretor pelo Fundo de Pesquisa e de Recursos Naturais do Nordeste-FURENE, orientado especialmente para realização de pesquisas tecnológicas mais adequadas às condições regionais, para o financiamento à pesquisa de recursos naturais do Nordeste e para o custeio de pesquisas científicas e tecnológicas. (Artigo 8º da Lei nº 5.508, de 11.10.1968). Como o FIDENE, o FURENE não desempenhou o papel que dele se esperava, contribuindo para tanto limitações de recursos financeiros e restrições situadas no âmbito de decisões que fugiam ao controle regional.

A criação da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais-CPRM, empresa vinculada ao Ministério das Minas e Energia, pelo Decreto-Lei nº 764, de 15.08.1969, e a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-FNDCT, pelo Decreto-Lei nº 719, de 31.07.1969 – que seria administrado sob a supervisão direta do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral –, constituíram eventos importantes, em termos nacionais. Apesar disso, colaboraram para o esvaziamento de importante esforço local, realizado com base em instrumento mobilizado diretamente pela Entidade encarregada de coordenar as ações governamentais e privadas de desenvolvimento da área.

A criação da CPRM representou, por isso mesmo, grande desestímulo para a SUDENE, pois a União atribuíra à empresa a

responsabilidade de executar “as atividades de estudos geológicos, de pesquisas minerais e de investigação e desenvolvimento de processos de beneficiamento mineral,” que estivessem a cargo do Departamento de Recursos Naturais da Superintendência, assim como as que iriam ser realizadas pela Fundação prevista no Artigo 6º da Lei nº 5.508, de 11.10.1968. (Art. 23 do Decreto-Lei nº 764, de 15.08.1969.) *A prescrição de uma fundação regional instituída por lei, por meio de um Decreto-Lei, correspondeu, na prática, à prevalência de interesses da administração central sobre as necessidades regionais.* No conjunto de outros eventos semelhantes, esse fato serve para demonstrar a gradativa redução das prioridades conferidas pelo Governo Central à administração do desenvolvimento regional.

9.1.9 Apoio a Situações de Emergência

Outro instrumento importante, criado em consequência dos problemas provocados pelas secas e das definições estabelecidas na lei institutiva da SUDENE, foi o Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste-FEANE. A explicitação desse fundo foi feita também na lei que aprovara o II Plano Diretor. O FEANE tinha como finalidade contribuir para a assistência imediata às populações atingidas por calamidades públicas, provocadas por seca, ou enchente, e para formação, manutenção, renovação e preservação de estoques de alimentos precipuamente destinados a facilitar a prestação da assistência antes referida. (Art. 24 da Lei nº 4.239/1963).

Uma das fontes mais importantes de recursos com que fora dotado o FEANE referia-se à utilização da “reserva especial de emergência correspondente à importância anualmente depositada em ‘caixa especial,’ nos termos do § 1º do Art. 198 da Constituição Federal,” mencionado a propósito no Art. 29 da Lei que instituía a SUDENE.

Esses recursos, que correspondiam a 2% da renda tributária da União, eram depositados no BNB, constituindo também uma de suas mais importantes fontes de recursos estáveis. A Constituição de 1967 suprimiu essa obrigatoriedade, deixando assim o BNB e o FEANE,

consequentemente, de contarem com sua mais significativa fonte de recursos.

À exceção da alteração acima citada, o FEANE continua hoje em vigor, com finalidades e estrutura de recursos idênticas às constantes da lei que o instituiu. O FEANE serviu ainda de base para a criação de fundo semelhante, gerido em escala nacional pelo Ministério do Interior. Trata-se do Fundo Especial para Calamidades Públicas-FUNCAP, criado pelo Decreto nº 66.204, de 13.02.1970.

9.1.10 Planejamento e Coordenação

Os instrumentos de planejamento, expressos pela sistemática de elaboração, implementação e acompanhamento da execução dos Planos Diretores, já foram tratados, em particular, no item 7.3, anterior. Com base naqueles instrumentos e nos que foram apresentados agora foi que a SUDENE, num processo de síntese dos mais criativos, em matéria de execução de ações extraordinárias, procurou coordenar os esforços públicos e privados orientados para o desenvolvimento da Região. A eficiência desses instrumentos como já se viu e se examinará agora, por diferentes razões, foi relativa.

9.2 PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS

Os instrumentos com que o Governo Central dotou a SUDENE passaram por várias e significativas modificações, além das já mencionadas. Dentre elas, cabe destacar aqui as que incidiram particularmente sobre o sistema de incentivos fiscais, cujas repercussões mais notáveis corresponderiam, mais tarde, à criação dos chamados *Programas Especiais*.

As modificações que agora irão ser referidas não dizem respeito especificamente às melhorias introduzidas no processo de administração dos recursos do Sistema 34/18 (captação, aplicação, fiscalização,

definição de setores prioritários etc.).⁷⁶ Embora importante, tais alterações estão vinculadas de forma direta a domínio muito mais técnico do que político, apresentando assim interesse relativo para a compreensão das possibilidades inerentes ao mecanismo dos incentivos fiscais, quando examinado na perspectiva de que sob sua “sobrevivência” a SUDENE pôde continuar funcionando, embora à distancia dos seus objetivos iniciais.

O pressuposto dessa percepção encontra suporte na origem das forças que – representadas pelos políticos e empresários locais – tenha atuado com eficiente mecanismo de defesa da SUDENE, ainda que qualificada menos como instituição de planejamento e coordenação do que como agência de promoção do desenvolvimento regional. *Essas forças, entretanto, não conseguiram agir com a coerência e harmonia desejadas, por concentrarem suas preocupações muito mais na preservação do instrumento de que careciam – os recursos dos incentivos – do que no fortalecimento da Instituição que o administrava.*

Na realidade, as forças regionais, ainda que submetidas a certos erros de perspectiva, mostraram-se particularmente coesas na defesa dos interesses da Região e da SUDENE, em quase todas as oportunidades em que o governo central – refletindo interesses das áreas mais desenvolvidas ou de “equilíbrio” do centro nacional de decisões – procurou pôr em prática medidas de restrição ao Sistema 34/18. É bem verdade que sua manifestação foi falha ou ausente em certas ocasiões, mas esses momentos só ocorreram quando as condições políticas eram de todo desfavoráveis às lideranças regionais.

As áreas menos desenvolvidas não podem e nem devem medir forças com as desenvolvidas, pois seus embates no campo da política econômica só têm sentido quando realizados em terrenos cujas motivações possam em princípio ser favoráveis às áreas deprimidas.

⁷⁶ Ver a propósito: GOODMAN, David Edwin & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste**. Rio de Janeiro, Fundação IPEA, 1974.

As reações empreendidas pelas forças do Nordeste para evitar a perda de potência dos incentivos fiscais, têm sido constantes, contribuindo assim para reforçar o argumento de que a administração do desenvolvimento regional, segundo esquemas de políticas específicas, como ocorre no Brasil, em relação ao Nordeste, é autolimitante no tempo para a Região objeto de intervenção extraordinária. Essas reações tornaram-se mais intensas durante momentos em torno dos quais as investidas, desde que concretizadas, poderiam contribuir para descaracterizar o sistema como instrumento essencial ao desenvolvimento da Região e para diminuir o papel da própria instituição encarregada de coordenar o esforço global de desenvolvimento da área.

Não se pode deixar de reconhecer que as atitudes dos agentes citados, vinculados, por motivos óbvios, a interesses mais imediatos, apresentaram resultados positivos. Se foram insuficientes para dinamizar a SUDENE na medida necessária, contribuíram pelo menos para manter vivo seu núcleo central de forças.

9.2.1 Período 1963-1969

A propósito, alinham-se a seguir algumas das modificações mais expressivas verificadas até hoje na estrutura e funcionamento do Sistema 34/18, dividindo-as em dois momentos. No primeiro, que vai de 1963 a 1969, e é agora analisado, o sistema é estendido a outras regiões e a várias áreas.

Os incentivos fiscais, segundo as concepções originalmente definidas nas leis que aprovaram a primeira e a segunda etapas do Plano Diretor, destinavam-se exclusivamente à execução de programas prioritários na Região. Esses recursos correspondiam, inicialmente, às deduções de 50% do imposto de renda de todas as pessoas jurídicas nacionais que optassem por sua aplicação no Nordeste, em lugar do pagamento integral do imposto de renda devido.

As modificações introduzidas representavam a transferência de parte desses recursos para aplicação em outras regiões ou em setores aos quais o governo atribuía novas prioridades. Essas alterações deram lugar à criação dos chamados Incentivos Fiscais regionais e dos incentivos fiscais setoriais, correspondendo os primeiros aos recursos aplicados no Nordeste, na Amazônia e no Estado do Espírito Santo, e os segundos aos destinados ao desenvolvimento em todo o País de atividades ligadas ao reflorestamento, ao turismo, à pesca, à indústria aeronáutica e à educação.

9.2.1.1 Extensão dos Incentivos à Amazônia

A primeira grande alteração teve lugar em 1963, quando, pela Lei nº 4.216, de 06.05.1963, foram estendidos à Amazônia Legal – área atual de atuação da SUDAM – os benefícios do Art. 34 da Lei nº 3.995, de 14.12.1961, que aprovara o *I Plano Diretor da SUDENE*. De acordo com a Lei nº 4.216/1963, facultava-se “às pessoas jurídicas e de capital cem por cento nacional efetuarem a dedução até cinquenta por cento, nas declarações de imposto de renda, de importância destinada a revestimento ou aplicação em indústria considerada, pela SPVEA, de interesse para o desenvolvimento da Amazônia” (Artigo 1º). As importâncias deduzidas (Artigo 2º), de forma semelhante ao que ocorria em relação ao Nordeste, eram depositadas no agente financeiro da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia-SPVEA: o Banco de Crédito da Amazônia, que iria no futuro transformar-se no Banco da Amazônia S.A-BASA.⁷⁷

⁷⁷ Para a análise das propostas apresentadas pelos empresários foi criada uma Comissão Deliberativa, no âmbito da SPVEA, constituída, de acordo com o Artigo 2º do Decreto nº 52.149, de 25.06.1963, que regulamentou a Lei nº 4.216/1963: dos Superintendente da SPVEA; de dois membros da Comissão de Planejamento criada pela Lei nº 1.806, de 06.01.1953, que instituiu a Superintendência; de um representante do Ministério da Indústria e do Comércio; de um representante do Ministro Extraordinário para o Planejamento (na época, conforme mencionado anteriormente, não havia ainda o Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, que só viria a ser criado em 1964); e de um representante do Conselho de Segurança Nacional. Essa Comissão, concebida em função do Conselho Deliberativo da SUDENE, diferia deste por não contar com a participação dos Governadores dos Estados e Territórios

A aplicação dos recursos dos incentivos fiscais em empreendimentos de interesse da Amazônia seria submetida a processos de aperfeiçoamento dois anos mais tarde, refletindo não somente a experiência adquirida pela SUDENE, como a própria necessidade de fortalecer na área o novo instrumento de desenvolvimento regional.⁷⁸

Essa abertura dos incentivos fiscais para a Região Norte, se não constituiu forte sangria nos recursos antes destinados com exclusividade ao Nordeste, representou precedente que viria a ser utilizado em várias outras oportunidades, segundo motivações as mais diversas. E nessas ocasiões os impactos das medidas tomadas sobre as disponibilidades financeiras com que o governo dotara o Nordeste assumiriam proporções consideráveis.

9.2.1.2 Extensão aos Setores do Reflorestamento e do Turismo

O ano de 1966, em matéria de subtração de novas parcelas dos incentivos fiscais, foi pleno de acontecimentos desfavoráveis ao Nordeste. Nem mesmo a seca parcial, que o atingiu nesse ano, conseguiu funcionar como força catalítica de novas atenções do Governo Central para com a Região. Dentre as iniciativas levadas a prática nesse sentido, cabem destaque as que permitiram a extensão dos incentivos fiscais a empreendimentos florestais e a projetos de fomento ao turismo.

A concessão dos incentivos fiscais a empreendimentos florestais foi legitimada pela Lei nº 5.106, de 02.09.1966, que previa no

da Região. A Comissão de Planejamento, prevista no Art. 24 da Lei de instituição da SPVEA, contava com a participação dos governos dos Estados e Territórios, mas não dispunha do caráter político que ainda iria dispor por um certo tempo o Conselho Deliberativo da SUDAM, instituição que em 1966 viria substituir a SPVEA.

⁷⁸ O Artigo 1º do Decreto nº 57.050, de 11.10.1965, estabelecia que a Comissão Deliberativa, mencionada na Nota anterior, indicaria os projetos nos quais seriam aplicados os recursos das pessoas jurídicas que não houvessem manifestado sua opção nos prazos previstos no Artigo 6º do Decreto nº 52.149/1963. Procurava-se assim efetivamente induzir os empresários a aplicarem seus recursos na Amazônia.

Parágrafo 3º do seu Art. 1º: “as pessoas jurídicas poderão descontar do imposto de renda que devam pagar até 50% (cinquenta por cento) do valor do imposto, as importâncias comprovadamente aplicadas em florestamento ou reflorestamento, que poderá ser feito com essências florestais, árvores frutíferas, árvores de grande porte e relativas ao ano-base do exercício financeiro em que o imposto foi devido.” Estabelecia também esse instrumento legal que as pessoas físicas poderiam abater de sua renda bruta as importâncias comprovadamente aplicadas em florestamento ou reflorestamento. (Parágrafo 1º do Artigo 1º.) As opções pelo florestamento ou reflorestamento iriam, do futuro, implicar subtrações volumosas dos recursos dos incentivos fiscais, em função principalmente das possibilidades oferecidas às pessoas físicas e jurídicas de aplicarem recursos próprios e de terceiros nas áreas mais desenvolvidas do País. A administração desses incentivos foi confiada ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal-IBDF, autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura.

Dois meses mais tarde, teria lugar nova subtração de recursos. Em 18.11.1966, pelo Decreto-Lei nº 55, o Governo Central define a *Política Nacional de Turismo* e cria para gerir os assuntos do setor o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo-EMBRATUR. Com base nesse dispositivo, “a construção, ampliação ou reforma de hotéis, obras e serviços específicos de finalidades turísticas,” executadas em todo o território nacional, ficaram equiparadas “à instalação e ampliação de indústrias básicas.” (Art. 23 do citado Decreto-Lei.) Em consequência, as pessoas jurídicas poderiam pleitear o desconto de até 50% do imposto de renda e adicionais não restituíveis que devessem pagar, “para investimento na construção, ampliação ou reforma de hotéis e em obras e serviços específicos de finalidades turísticas, desde que tenham seus projetos aprovados pelo Conselho Nacional de Turismo, com parecer fundamentado da Empresa Brasileira de Turismo.” (Art. 25.)

As lideranças do Nordeste – empresariais e políticas – não puderam fazer nada para impedir a consumação dessas duas decisões, que mesmo consideradas importantes do ponto de vista nacional,

funcionariam como altamente inoportunas aos interesses de uma área deprimida em processo de recuperação econômica, social e política.

As forças da Região, entretanto, não se encontravam completamente impotentes, como se poderia imaginar à primeira vista, pois foram capazes de lutar e, por fim, sensibilizar o Presidente da República a propósito de mais uma forte investida na busca de novas parcelas dos incentivos fiscais.

Neste sentido, “a mais séria das investidas contra os incentivos verificou-se em dezembro de 1966, quando um aumento dos vencimentos do funcionalismo federal pôs em xeque o equilíbrio orçamentário. Para contornar a ameaça, Bulhões⁷⁹ voltara-se pressurosamente para o 34/18, e dois diretores da SUDENE, Rubens Costa, que substituíra João Gonçalves de Souza na Superintendência, Aristóphanes Pereira foram chamados ao Rio de Janeiro para escolherem entre duas alternativas oferecidas pelo ministro: ou escritur os recursos provenientes do Art. 34 e depositados no Banco do Nordeste e no Banco da Amazônia como receita da União, que seria gradualmente liberada, para retornar ao Nordeste e à Amazônia, ou reduzir os incentivos à metade. Qualquer das fórmulas significaria a derrota, e Rubens Costa repreliu ambas.”⁸⁰ O árbitro da questão foi o próprio Presidente da República, Marechal Umberto de Alencar Castelo Branco, que, decidindo favoravelmente ao Nordeste, evitou a concretização da proposta do Ministro da Fazenda.

Nesse mesmo ano, o Ministro da Fazenda pressionara o governo no sentido de reduzir a dedução do imposto de renda de renda de 50 para 40%. Mais uma vez as forças do Nordeste puderam evitar a consumação da investida, representadas novamente pela ação pronta e decidida de um homem da Região, João Gonçalves de Souza, que

⁷⁹ Essa proposta fora apresentada por Octavio Gouveia de Bulhões, Ministro da Fazenda no governo do Presidente Castelo Branco.

⁸⁰ VIANA FILHO, Luís. **O governo Castelo Branco**. Rio de Janeiro, José Olympio, 1975: 249.

exercia no momento a função de Ministro Extraordinário para a Coordenação dos organismos Regionais.⁸¹

Na mesma linha, segundo Calazans Fernandes, o Ministério do Planejamento, sob a pressão de grupos paulistas, sugeriu “a fórmula de se utilizar o 34/18 para reforço do capital de giro de empresas do Sul, o que acabou por convencer o Banco do Nordeste e a SUDENE de que o melhor seria antes que isso acontecesse, liberar os recursos para o capital de giro das empresas do Nordeste.” (Fernandes, Op. cit., 1966.) A propósito, João Gonçalves de Souza escreveu o seguinte ao presidente Castelo Branco: “Adotado na forma em que me foi mostrado (o decreto), quebraria o sistema de contrapartida em que se fundamenta a legislação em vigor (recursos do imposto de renda só são liberados quando atraem recursos próprios do investidor privado) e, em parte, subverteria pontos básicos do Plano Diretor da SUDENE, aprovado por lei do Congresso.” (Viana Filho, 1975: 249.) Novamente, o Presidente Castelo Branco pôde adotar posição favorável ao Nordeste.

9.2.1.3 *Novos Reforços à Amazônia*

No mesmo ano de 1966 ocorrera outro fato relevante a respeito da administração dos incentivos fiscais, embora sem as repercussões dos anteriores, pois seu fato gerador se efetivara com a Lei nº 4.216/1963. Em 27.10.1966, pela Lei nº 5.173/1966, é extinta a SPVEA e criada a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM, instituindo-se ao mesmo tempo o Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia-FIDAM, que tinha como uma de suas fontes de recursos os “depósitos não aplicados em projetos específicos, no prazo e pela forma estabelecidos na legislação de Incentivos Fiscais em favor da Amazônia.” (Alínea *d* do Art. 45 da Lei nº 5.173/1966).

⁸¹ Cf. FERNANDES, Calazans. Batalha do 34/18 decifrou a esfinge de Rubens, mas o futuro dos incentivos ainda é incógnita. **Diário de Pernambuco**. Recife, 23.12.1966. Coluna POLÍGONO.

Novas modificações, no sentido de fortalecer e aperfeiçoar o sistema de incentivos em benefício da Região Norte, ainda iriam ter lugar em 1969. O Decreto-Lei nº 756, de 11.08.1969, estabeleceu em seu Artigo 1º que “todas as pessoas jurídicas registradas no País” poderiam “deduzir do imposto de renda e seus adicionais não restituíveis:

75% (setenta e cinco por cento) do valor das obrigações, que adquirirem, emitidas pelo Banco da Amazônia S.A., com fim específico de ampliar os recursos do Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia-FIDAM; e

Até 50% (cinquenta por cento) do valor do imposto devido para inversão em projetos agrícolas, pecuários, industriais e de serviços básicos que a SUDAM declare, para os fins expressos neste artigo, de interesse para o desenvolvimento da Amazônia.”

Ao se estender à Amazônia os incentivos aos serviços básicos – incluindo-se nessa categoria os relativos à energia, ao transporte, às comunicações, à colonização, à educação, ao saneamento e à saúde pública –, intensificava-se ainda mais a concorrência pelos mesmos recursos. E nessas condições era natural que todas as agências governamentais encarregadas de sua administração tratassem de divulgar, junto aos inúmeros optantes, as vantagens da aplicação de tais recursos nos seus respectivos programas. As consequências resultantes do fracionamento dos incentivos, expressas pelos custos de sua captação, *que pelo espírito da lei deveriam ser nulos*, iriam logo surgir. Dada a sua intensidade, esse fator seria responsável cinco anos mais tarde pela adoção de uma das mais importantes mudanças no processo de captação, aplicação e administração dos incentivos fiscais, como se verá oportunamente.

9.2.1.4 *Extensão dos Incentivos Fiscais às Atividades Pesqueiras*

As atividades de captura, conservação, beneficiamento, transformação ou industrialização dos seres animais ou vegetais de *habitat*

marítimo foram incluídas na categoria de “indústria da pesca” e, para esse fim, declaradas como “indústrias de base,” em 1966. De acordo com as disposições do Artigo 1º do Decreto nº 58.696, de 22.06.1966, tais atividades passariam a receber, em consequência, os benefícios concedidos pela Superintendência do Desenvolvimento da Pesca-SUDEPE – autarquia também vinculada ao Ministério da Agricultura – a esse setor, de fundamental importância para a economia de vários Estados brasileiros.

A extensão dos incentivos fiscais à pesca só viria a ter lugar, entretanto, em 1967, quando pelo Decreto-Lei nº221, de 28.02.1967, as pessoas jurídicas exercendo atividades nesse domínio passariam a gozar, até o ano financeiro de 1972, “de isenção do Imposto de Renda e quaisquer adicionais a que estiverem sujeitas com relação aos resultados financeiros obtidos de empreendimentos econômicos, cujos planos tenham sido aprovados pela SUDEPE.” (Art. 80 do citado Decreto-Lei.)

Nessas condições, todas as pessoas jurídicas registradas poderiam reduzir no imposto de renda e seus adicionais até 1972, “o máximo de 25% (vinte e cinco por cento) do valor do imposto devido para inversão em projetos de atividades pesqueiras que a SUDEPE declare, para fins expressos neste artigo, de interesse para o desenvolvimento da pesca no País.” (Art. 81.) Esse percentual poderia, no entanto, elevar-se para 50% do imposto devido, desde que as deduções incluíssem, a critério do contribuinte “aplicação mínima de 25% nas áreas da SUDENE ou da SUDAM isolada ou conjuntamente” (Alínea *a* do Art. 89 do mencionado Decreto-Lei).

Os incentivos à pesca, de acordo com tal dispositivo, representaram para os incentivos fiscais regionais subtração menos onerosa do que as efetuadas pelas áreas do reflorestamento. Além disso, a administração de tais recursos levaria também em conta a colaboração técnica que as duas Superintendências de Desenvolvimento Regional referidas dispusessem sobre a matéria. Para tanto, o Art. o 82 do Decreto-Lei nº 9.221/1967 estabelecia que a SUDEPE poderia firmar

convênios com a SUDENE e com a SUDAM, “objetivando simplificar a análise técnica e aprovação dos projetos e programas relacionados com atividades pesqueiras nas áreas de ação destes organismos de desenvolvimento regional, que utilizem recursos provenientes das deduções do Imposto de Renda”. Tratava-se, assim, de disposição compatível com os princípios da sadia articulação interinstitucional que deve presidir os atos administrativos eficazes, na medida em que implicava o reconhecimento da existência de organizações regionais bem estruturadas tecnicamente em áreas afins.⁸²

9.2.1.5 Extensão à Indústria Aeronáutica e ao Estado do Espírito Santo

O ano de 1969 oferecia ainda oportunidade para mais duas modificações no sistema de incentivos, uma relativa à aplicação desses recursos pela Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.-EMBRAER e outra na recuperação econômica do Estado do Espírito Santo.

A EMBRAER foi criada pelo Decreto-Lei nº 770, de 19.08.1969, que estabelecia em seu Artigo 7º: “Nos exercícios financeiros de 1970 a 1975, inclusive, as pessoas jurídicas poderão deduzir até 1% (um por cento) do Imposto de Renda devido desde que apliquem diretamente, até o vencimento da cota única ou última cota do imposto, igual importância em ações novas da Empresa.” “O incentivo fiscal previsto neste artigo será concedido cumulativamente com os demais em vigor, observado limite máximo de 51% (cinquenta e um por cento) conforme previsto no Parágrafo 1º do mesmo Artigo 7º.”

Um mês depois é insitituído, pelo Decreto-Lei nº 880, de 18.09.1969, o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo, com a finalidade principal de “prestar assistência financeira, sob a forma de participação acionária e de operações de crédito, a

⁸² Tais disposições foram devidamente contempladas no Decreto nº 62.458, de 25.03.1968, que regulamentou o Decreto-Lei nº 221/67.

empreendimentos industriais e agropecuários, localizados no estado do Espírito Santo.” (Artigo 2º.)

Os recursos dos incentivos fiscais, provenientes das opções de pessoas físicas e jurídicas residentes ou domiciliadas nesse Estado, seriam administrados pelo Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo-GERES. Essa limitação geográfica, quanto à origem das opções dos contribuintes, representa a diferença básica existente entre esse esquema de aplicação dos incentivos fiscais e os demais.

A pressão provocada sobre os incentivos fiscais por essas duas últimas iniciativas não foi, entretanto, tão intensa como as que estavam por vir.

9.2.2 Período 1970-1974

O segundo momento das modificações ora em exame se iniciaria em 1970 para, até certo ponto, ser “concluído” em 1974, quando o Nordeste e, em consequência, o sistema de incentivos fiscais, enfrentaram a crise maior do processo de esvaziamento político impetrado contra a SUDENE e a Região.

Em 1970, o Nordeste é atingido por uma das mais fortes secas ocorridas na segunda metade do século XX. Como todas as grandes secas, a de 1970, pelos seus graves efeitos econômicos e sociais, conseguiu também chamar a atenção do Presidente da República, que resolveu pessoalmente verificar as dimensões do fenômeno. Ao visitar as Frentes de Trabalho instaladas nos diferentes Estados da Região, em junho daquele ano, e presenciar as dificuldades enfrentadas pelos 500.000 nordestinos que elas abrigavam, o Presidente Emílio Medici decidiu pôr em prática medidas que pudessem efetivamente eliminar a repetição daquele quadro que lhe pareceria tão constrangedor.

9.2.2.1 *Instituição do Programa de Integração Nacional-PIN*

Em consequência de suas decisões é criado, Decreto-Lei nº 1.106, de 16.06.1970, o PIN, com “a finalidade específica de financiar o plano de obras de infraestrutura nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM e promover sua mais rápida integração à economia nacional.” (Artigo 1º.) Na primeira etapa do PIN incluíam-se a “construção imediata das rodovias Transamazônica e Cuibá-Santarém” (...) – reservando-se, “para colonização e reforma agrária, faixa de terra de até dez quilômetros à esquerda e à direita” de suas margens – e a execução da “primeira fase do plano de irrigação do Nordeste.” (Parágrafos 1º e 2º do Art. 29 do mencionado Decreto-Lei.).

O fortalecimento do setor agrícola do Nordeste, conforme previsto no PIN, vinha sem dúvida ao encontro das necessidades regionais, mas se as linhas de ação estabelecidas pelo Programa eram acertadas, o mesmo não se pode dizer dos meios que o governo utilizou para executá-los, *v. g.*, os de natureza financeira. Os recursos para sua implementação provinham de várias fontes, mas a principal estava representada pelos incentivos fiscais. Neste sentido, o Artigo 5

º do citado decreto-lei estabelecia que: “a partir do exercício financeiro de 1971 e até o exercício financeiro de 1974, inclusive, do total do imposto de renda devido para aplicações em incentivos fiscais 30% (trinta por cento) serão creditados diretamente em conta do Programa de Integração Nacional, permanecendo os restantes 70% (setenta por cento) para utilização na forma prevista na legislação em vigor.” A parcela correspondente a esses 30% seria “calculada proporcionalmente entre as diversas destinações dos incentivos indicados” nas declarações de renda.

Dessa forma, retornariam ao Nordeste e à Amazônia 30% de todos os recursos dos incentivos fiscais, representando o Programa de Integração Nacional, em princípio, instrumento financeiro de reforço à economia dessas duas regiões. A discordância quanto à decisão de instituir o PIN, manifestada em várias oportunidades pelos Governadores

dos Estados da Região – particularmente nas Reunies do Conselho Deliberativo da SUDENE – e empresários nordestinos, não se referia apenas à redução dos incentivos aplicados na área. As restrições apresentadas eram muito mais profundas, pois diziam respeito à abertura e à inauguração de um novo tipo de precedente em relação ao assunto, que consumava na prática tentativas antes efetuadas, ainda que vestidas com novas roupagens. Como se verificaria pouco tempo depois, o PIN veio contribuir para consolidar a tendência que já se esboçara em relação à perda de autonomia por parte da SUDENE, em matéria de condução do processo de desenvolvimento regional. (Albuquerque & Cavalcanti, 1976: 82-90.)

9.2.2.2 Extensão dos Incentivos à Educação

A legislação dos incentivos fiscais ainda sofreria outra alteração em 1970, embora com repercussões bem menores. Pelo Decreto-Lei nº 1.124, de 08.09.1970 as pessoas jurídicas poderiam deduzir do imposto de renda devido, nos exercícios financeiros de 1971 a 1973, as quantias doadas à Fundação MOBRAF (Movimento Brasileiro de Alfabetização), no valor mínimo de 1% e máximo de 2% do imposto recolhido no ano-base; ou as importâncias indicadas para aplicação em projetos específicos de alfabetização até o limite de 1%. (Artigos 1º e 2º.)

As disposições do decreto-lei referido seriam prorrogadas em 30.05.1973 pelo Decreto-Lei nº1.274, até o exercício financeiro de 1976. Os demais incentivos teriam seus prazos de vigência também prolongados, pois os recursos do Sistema 34/18 continuariam, direta e indiretamente, a constituir fontes de financiamento para outros programas.

9.2.2.3 Instituição do Programa de Redistribuição de Terras e de Estimulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste-PROTERRA

De forma a complementar às ações do PIN, o Poder Executivo instituiu em 1971, pelo Decreto-Lei nº1.179, de 06.07.1971, o Programa

de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agrindústria do Norte e do Nordeste-PROTERRA, “com objetivo de promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego de mão-de-obra e fomentar a agroindústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE.” (Artigo 1º.)

Os recursos para a execução do PROTERRA proviriam de dotações orçamentárias previstas no Orçamento da União, do sistema de incentivos, de outras fontes (internas e externas) – como ocorria em relação ao PIN – e de transferências do próprio Programa de Integração Nacional, *iniciando-se assim o processo de transferir recursos de um programa para outro, que iria se tornar comum no futuro.*

Com a criação do PROTERRA – a última das grandes investidas sobre o sistema 34/18 – , foram retirados mais 20% do total de todos os incentivos fiscais. Desse modo as aplicações de recursos deduzidos do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas reduziram-se à metade, pois os 50% restantes – 30% do PIN e 20% PROTERRA – passaram a ser creditados anualmente como receita da União.

9.2.2.4 Criação dos Fundos de Investimentos Regionais e Setoriais

A última modificação de vulto por que passaria o sistema de incentivos fiscais, dessa vez com o objetivo de melhorar o processo de captação e de aplicação de recursos correspondentes às opções dos contribuintes, teve lugar em dezembro de 1974. E resultou de estudos que vinham sendo desenvolvidos, com maior ou menor intensidade, desde fins de 1969, por iniciativa tanto das agências encarregadas de sua administração como de organizações ligadas ao setor privado.

Para sanar os problemas enfrentados pelas diferentes instituições responsáveis pela administração dos incentivos fiscais – regionais e setoriais –, foram criados, pelo Decreto-lei nº 1.376, de 12.12.1974, três fundos de investimentos, um para o Nordeste – o FINOR –, um para a Amazônia – o FINAM – e outro para os setores de reflorestamento,

pesca e turismo – o Fiset (Fundo de Investimento Setoriais). A supervisão dos recursos desses fundos foi atribuída, respectivamente, à SUDENE, à SUDAM e ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) – no caso do reflorestamento –, à Superintendência do Desenvolvimento da Pesca-SUDEPE – em relação à pesca – e à Empresa Brasileira de Turismo-EMBRATUR, no tocante ao turismo.

Na Exposição de Motivos encaminhada ao Presidente da República pelos Ministros da área econômica – Fazenda, Agricultura, Indústria e Comércio, Planejamento e Interior –, em 12.12.1974, destacavam-se como vantagens do novo sistema as seguintes:⁸³

i. Procura-se assegurar o equilíbrio automático entre a oferta e a procura de incentivos, já que as agências de desenvolvimento terão que subordinar os seus cronogramas de desembolso ao volume de recursos disponíveis;

ii. Permite-se que o governo venha a injetar recursos adicionais no sistema, sem participar acionariamente dos projetos beneficiados com incentivos. Essa injeção se processará através da aquisição de quotas dos fundos, quotas essas que não poderão ser convertidas em ações; e

iii. Eliminam-se, automaticamente, as comissões de corretagem e de captação de incentivos. As instituições financeiras privadas terão amplo campo de ação de desenvolvimento do mercado secundário das quotas do FINOR, do FINAM e do Fiset. Para fortalecer esse mercado secundário, o projeto prevê que as quotas em questão terão validade para fins de caução junto aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta. Os custos de intermediação financeira, no entanto, serão indireta. Os custos de intermediação financeira, no

⁸³ Para um estudo detalhado da sistemática posta em prática, com a criação do FINOR, do FINAM e do Fiset, ver: HOLANDA, Antonio Nilson Craveiro. **Incentivos fiscais e desenvolvimento regional**. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 1975.

entanto, serão suportados pelos quotistas dos fundos, e não pelas empresas beneficiárias.

Com o novo sistema, as pessoas jurídicas interessadas em investir, nas regiões e setores mencionados, recursos próprios e de terceiros, passariam a efetivamente dispor de melhores condições de acesso ao mercado dos incentivos, bastando para tanto ter seu projeto aprovado pelas instituições encarregadas da administração dos Fundos. Essa posição, até certo ponto idealística, seria alcançada com o tempo, na proporção em que a procura por recursos fosse se ajustando à oferta, estabelecida de acordo com os orçamentos de comprometimento de cada um dos fundos, que funcionam como mecanismo de regulação do sistema em vigor.

A nova sistemática, que veio alterar os valores das opções das pessoas jurídicas, estabelecia que qualquer pessoa jurídica desfrutaria, a partir do exercício de 1975, inclusive, da opção de aplicar parcela do imposto de renda, de acordo com os seguintes critérios (Art. 11, Incisos I a VII do Decreto-Lei nº 1.376/1974), mas em relação ao limite total de 50% do imposto devido:

i. Até 50% nos Fundos de Investimentos do Nordeste-FINOR ou da Amazônia-FINAM, em projetos considerados de interesse para o desenvolvimento econômico dessas duas regiões, inclusive os relacionados com turismo, pesca, florestamento e reflorestamento;

ii. Até 12% no Fundo de Investimento Setoriais – Fiset turismo –, em projetos de turismo aprovados pelo Conselho Nacional de Turismo;

iii. Até 25% no Fundo de Investimentos Setoriais – Fiset pesca –, em projetos de pesca aprovados pela SUDEPE;

iv. De 45% a 25% – em ordem decrescente, correspondendo ao ano-base de 1974 até o ano-base de 1978 e seguintes – no

Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET reflorestamento), em projetos de florestamento e reflorestamento aprovados pelo IBDF;

v. Até 33% no Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo, tratando-se de cotribuintes localizados nesse Estado;

vi. Até 1% em ações novas da EMBRAER; e

vii. Até 1% em projetos específicos de alfabetização da Fundação MOBREAL ou o valor mínimo de 1% e máximo de 2% que corresponda às quantias já doadas à Fundação no ano-base.

O novo sistema mostrou-se efetivamente muito mais ágil do que o anterior, em matéria de liberação de recursos, em virtude da eliminação dos intermediários. A média anual de liberação dos recursos do incentivos fiscais para o Nordeste, pela sistemática do 34/18, até 1974, foi da ordem de Cr\$ 1,9 bilhão, a preços de 1976, sendo de aproximadamente Cr\$ 3,8 e de Cr\$ 3,4 bilhões em 1975 e em 1976, respectivamente, via FINOR, também a preços de 1976.⁸⁴

Essa maior velocidade nas liberações, através do sistema de fundos, implicará naturalmente a necessidade de aperfeiçoar o processo de análise dos projetos apresentados pelos empresários às diferentes agências encarregadas da supervisão e administração dos recursos dos incentivos fiscais. Na medida em que não haja uma redução na quantidade e uma melhoria dos empreendimentos aprovados, o governo federal terá que continuar suplementando com recursos da União os orçamentos de comprometimento dos fundos, a fim de evitar ou de pelo menos diminuir o desequilíbrio entre a procura e a demanda pelos recursos incentivados.

⁸⁴ REIS, Maurício Rangel. **Apoio governamental ao desenvolvimento do Nordeste**. Brasília, Minter, 1977: 22.

9.3 REFLEXOS DA INSTITUIÇÃO DOS PROGRAMAS ESPECIAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A perda de poder, por parte da SUDENE, para gerar e coordenar o esforço de legitimação de inovações, capazes de contribuir para o desenvolvimento do Nordeste, foi gradual. Seu início, conforme menções anteriores, teve lugar ainda no primeiro quinquênio de vida da Entidade, quando as providências vinculadas às decisões regionais começaram a fugir ao controle da Superintendência e das lideranças locais. Esse momento iria repetir-se outras vezes, até o Governo Central assumir totalmente o controle das rédeas do processo de administração regional.

As exteriorizações do mecanismo de centralização político-administrativa corresponderam, num primeiro instante, às modificações impressas ao sistema de incentivos fiscais, ocorridas no período 1966-1969. Essa centralização, entretanto, só ganhou relevo e assumiu configuração mais visível nos anos de 1970 e de 1971, quando o governo federal instituiu o PIN e o PROTERRA, respectivamente. A criação desses dois programas serviu para consolidar, definitivamente, a transferência para o Governo Central da capacidade de que ainda dispunha a SUDENE para planejar e coordenar o esforço do setor público e da iniciativa privada em benefício da Região. Tais programas, além de contribuir para a redução de 50% do total dos incentivos fiscais – regionais e setoriais –, marcaram o início da definição de medidas excepcionais, relativas ao desenvolvimento regional, postas em prática por decisão unilateral do Governo Central.

A capacidade da SUDENE para reagir às imposições dos decisores nacionais sobre os rumos impressos à administração do desenvolvimento da área, com a instituição desses dois programas, alcançou os limites da exaustão, pois não houve de sua parte qualquer manifestação formal contrária à edição de tais medidas. O mesmo não ocorreu em relação ao poder político regional, representado no Conselho Deliberativo da Instituição pelos Governadores dos Estados da Região. Pela primeira vez, registravam-se divergências tão acentuadas entre

esse Conselho e a Secretaria-Executiva da Superintendência, destacando-se neste sentido, pela oportunidade com que defendia os interesses da área, o Governador João Agripino, do Estado da Paraíba.

Esses programas, de acordo com seus objetivos, já referidos nos itens 9.2.2.1 e 9.2.2.3, deveriam ser executados por entidades vinculadas a diferentes Ministérios, algumas das quais pertencentes ao Ministério do Interior, a exemplo do DNOCS e da SUVALE (atualmente, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco-Codevasf). À SUDENE não foi conferida, especificamente, nenhuma atribuição a esse respeito, quer de natureza executiva ou de coordenação.

Essa atitude era esperada, já que parecia haver uma intenção clara do Governo Central de demonstrar a inoperância dessa Instituição, particularmente em virtude dos efeitos provocados pela Seca de 1970 sobre a economia regional. Procurava-se, desse modo, imputar à SUDENE todos os reflexos do secular atraso econômico da Região, numa atitude que não tivera a devida correspondência de parte do governo federal, que negara à Entidade os instrumentos de que ela carecia para modificar e melhorar o processo de desenvolvimento do Nordeste.

Os dois programas (PIN e PROTERRA), por falta de coordenação tanto a nível nacional como regional, apresentaram resultados inexpressivos, quando comparados com seus objetivos iniciais. Mas se os resultados das ações consequentes à execução do PIN e do PROTERRA foram reduzidos, exceção feita à construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, o mesmo não pode ser dito em relação à capacidade adquirida pelo Governo Central para criar instrumentos de apoio a programas gerados por sua própria iniciativa.

Por inspiração do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, dá-se início, sob a égide do PIN e do PROTERRA, à criação de fundos de desenvolvimento de diferentes naturezas, voltados para o financiamento, a fundo perdido, de inúmeros programas, quer no Nordeste, quer na Amazônia e no Centro-Oeste. Ainda que

não se discutam os méritos dos novos instrumentos, deve-se destacar que o esvaziamento da SUDENE, assim como a diminuição do poder de coordenação do Ministério do Interior, serviram, em grande parte, para fortalecer o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que passou, em consequência, a comandar as decisões no campo do desenvolvimento regional.

É sob esse quadro de referência que tem lugar, no Brasil, a institucionalização dos *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional*, deflagrados com mais propriedade – na perspectiva do Governo Central e, em consequência, da SEPLAN, que substituiu o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral –, como resultado da racionalização dos insucessos verificados durante a implementação do PIN e do PROTERRA, em fins de 1974. A instituição dos Programas Especiais correspondeu, na prática, à estratégia adotada pela administração do Presidente Ernesto Geisel para intervir, extraordinariamente, no domínio do desenvolvimento regional. Trata-se de estratégia nacional, sobre o problema, levada a cabo de forma excessivamente centralizada, na medida em que as entidades incumbidas de agir nesse campo, como a SUDENE, a SUDAM, a SUDECO e a SUDESUL, passaram a funcionar como agentes passivos em relação às decisões adotadas a propósito da concepção desses programas, como se verá a seguir.

Os Programas Especiais são criados por meio de Decretos ou de Exposições de Motivos, ou pela conjugação desses dois instrumentos.⁸⁵ Ao entrarem em execução terão sido, a propósito, cumpridas as seguintes fases:⁸⁶

⁸⁵ A Exposição de Motivos é um documento elaborado e apresentado por um ou mais Ministros de Estado ao Presidente da República, para exame e aprovação. As relativas aos Programas Especiais têm sido apresentadas ao Presidente da República durante as reuniões do Conselho de Desenvolvimento Econômico ou do Conselho de Desenvolvimento Social.

⁸⁶ Essa ideia surgiu por ocasião de uma discussão mantida pelo autor, em 1975, com Rubem Queiroz Cobra, companheiro de trabalho do Ministério do Interior, a propósito da identificação de formas mais adequadas para o funcionamento dos Programas Especiais.

- i. De geração do programa;
- ii. De geração dos projetos; e
- iii. De execução dos projetos.

A *primeira fase* corresponde à transformação de uma ideia, nascida no âmbito de um ou mais Ministérios Setoriais ou da SEPLAN, em documento, no qual são definidos os contornos gerais do *Programa Especial*, em matéria de objetivos, áreas de atuação, linhas de ação e responsáveis pela execução e coordenação. Esse documento equivale, com ligeiras modificações, à Exposição de Motivos submetida à consideração do Presidente da República pelos Ministros interessados, ao qual se adiciona – em muitos casos, dependendo da importância atribuída às intervenções que irão ser realizadas – texto de decreto instituindo o Programa.

É interessante notar que nenhum Programa Especial foi gerado até hoje sem a audiência e a anuência da SEPLAN, que tem comandado todas as tarefas nesse sentido, ainda que as iniciativas tenham sido tomadas por um Ministério Setorial. A SEPLAN é também a responsável pela coordenação nacional desses Programas, excetuando-se os que apresentam conotação setorial muito nítida. Nesses casos, o Ministério responsável pelas funções específicas enfatizadas pelo Programa assume a coordenação nacional de suas ações.

A participação das Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDAM, SUDENE, SUDECO e SUDESUL) na geração de um Programa Especial tem sido acessória e muitas vezes circunstancial, pelo menos quando se trata da instituição de programas de importância fundamental para o desenvolvimento das áreas sob suas jurisdições. Essa situação é ainda mais notável no tocante à SUDENE, cuja contribuição neste sentido tem sido qualitativamente inferior à que a Entidade poderia efetivamente oferecer.

A fase de geração dos projetos corresponde ao detalhamento operativo das linhas de ação do Programa, constantes da Exposição de Motivos e do Decreto. A colaboração das Superintendências tem sido mais visível nessa fase, uma vez que elas têm recebido a incumbência de coordenar o esforço de elaboração dos projetos, preparados mais diretamente pelos Governos dos Estados e pelas entidades executoras vinculadas aos Ministérios Setoriais. A contribuição das Superintendências tem se tornado mais intensa a tal respeito na proporção em que recebem atribuições específicas de execução. Nesses casos, como já ocorreu, em particular, com a SUDAM e a SUDECO, tais Entidades elaboram os projetos a serem executados sob sua responsabilidade direta.

A fase de execução se corporifica, em consequência, pela implementação dos projetos elaborados na fase anterior. Concebido um determinado Programa Especial, os Ministérios Setoriais encarregados de sua coordenação em escala nacional prepararão, em seguida, com a colaboração das Superintendências, a programação operativa que irá ser posta em prática no primeiro ano do período de vigência do Programa. Essa programação, elaborada anualmente, depois de analisada no âmbito desses Ministérios – por Grupos Especiais cujo papel será examinado adiante –, é encaminhada com nova Exposição de Motivos, assinada pelos Ministros Setoriais interessados na matéria e pelo Ministro-Chefe da SEPLAN, ao Presidente da República, para análise e aprovação.

Depois de aprovada a Exposição de Motivos relativa à programação anual, tem início o processo de solicitação de recursos financeiros para a execução dos projetos, que é feito à SEPLAN pelos Ministérios Setoriais, na conformidade dos cronogramas constantes do citado instrumento. A esse passo, seguem-se os movimentos normais de liberação dos recursos financeiros. Se a SEPLAN concorda com o pleito apresentado, ela solicita ao Ministério da Fazenda, através da Comissão de Programação Financeira-CPF, que libere em favor de determinado Ministério os recursos necessários à execução de uma dada etapa do Programa. A CPF poderá ou não realizar, imediatamente, a liberação,

pois esse ato irá depender da disponibilidade de recursos arrecadados pelo Ministério da Fazenda, à conta do PIN e do PROTERRA. Essa demora, assim como as que se verificam no processo de mobilização dos recursos pelos Estados, tem contribuído para a execução mais lenta de muitos projetos.

As Superintendências não dispõem de meios para agilizar o processo de execução orçamentária, mesmo porque por suas mãos só passam os recursos destinados à execução dos projetos sob sua responsabilidade direta.⁸⁷ O poder de transferir esses recursos diretamente aos órgãos executores tem sido objeto de reiteradas solicitações das Superintendências ao Ministério do Interior, desafortunadamente sem sucesso, pois a SEPLAN para manter o comando das decisões, nesse domínio, necessita controlar a liberação dos recursos. Essa atitude da SEPLAN tem servido para desviá-la de suas funções mais nobres e relevantes, como as de planejamento global e coordenação do planejamento intersetorial. Na medida em que praticamente toda a sua estrutura se volta para o acompanhamento de tarefas de curto prazo, tende a diminuir o tempo que deveria ser destinado à execução de trabalhos mais importantes, do ponto de vista do interesse do sistema socioeconômico nacional.

Os *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional* mais importantes, criados sob a responsabilidade direta do Governo Central, com a participação atípica das Superintendências, notadamente na fase de geração, são a seguir mencionados:

⁸⁷ Há uma exceção à regra, ainda que parcial. A SUDENE recebe, por intermédio do Ministério do Interior, a parcela dos recursos para a execução dos trabalhos do Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Projeto Sertanejo), no que se refere às tarefas atribuídas ao DNOCS. Por ela, entretanto, não passam os recursos correspondentes à execução dos serviços de pesquisa agrônoma, extensão rural e comercialização, que são transferidos ao Ministério da Agricultura para repasse às entidades que lhe são vinculadas.

i. Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia-POLAMAZÔNIA, instituído por intermédio do Decreto n° 74.607, de 25.09.1974;

ii. Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste-POLONORDESTE, criado pelo Decreto n° 74.794 de 30.10.1974;

iii. Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste, instituído por intermédio da Exposição de Motivos n° 05, apresentada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico-CDE ao Presidente da República, em 20.05.1974, e aprovada em 23.06.1974;

iv. Programa de Desenvolvimento dos Cerrados-POLOCENTRO, criado pelo Decreto n° 75.320, de 29.01.1975;

v. Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília, instituído pela Exposição de Motivos n° 04, encaminhada pelo CDE ao Presidente da República, em 29.01.1975, e por este aprovada em 03.02.1975;

vi. Programa Especial da Região da Grande Dourados-PROGEGRAN, criado pela Exposição de Motivos n° 007, enviada ao Presidente da República pelo CDE, em 07.04.1976; e

vii. Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Projeto Sertanejo), criado pelo Decreto n° 78.299, de 23.08.1976. ⁸⁸

A coordenação e acompanhamento das ações dos Programas Especiais é realizada, a nível nacional, por intermédio de Grupos Especiais, constituídos de representantes dos Ministérios encarregados de sua implementação e da SEPLAN. O representante da SEPLAN

⁸⁸ Todos os programas aqui referidos, criados por Decretos, tiveram também suas respectivas Exposições de Motivos.

é o coordenador desses grupos, à execução dos responsáveis pelos Programas que apresentam características marcadamente setoriais, conforme mencionado anteriormente.

Em escala regional, essa coordenação é exercida, sem maiores repercussões, sobre mudanças eventuais na orientação dos Programas, pelas Superintendências. Nos decretos de criação dos Programas Especiais aparecem referências gerais sobre as funções que, neste sentido, deveriam ser desempenhadas pelas instituições de desenvolvimento regional, notadamente a SUDENE, a SUDAM e a SUDECO, em cujas áreas de jurisdição têm curso os Programas mais importantes em tal domínio. A prática, entretanto, tem demonstrado que as Superintendências não contam com instrumentos adequados para o cumprimento dessas funções, limitadas quase que exclusivamente à apresentação de relatórios trimestrais sobre a evolução financeira dos dispêndios realizados com os Programas. Como sua capacidade para influenciar na liberação de recursos, assim como na indicação de novos projetos, é limitada, os órgãos executores procuram por todos os meios encontrar formas de relacionamento direto com os Grupos Especiais e, em particular, com representantes da SEPLAN, que os coordena. Diante dessa circunstância, o poder de coordenação e acompanhamento das Superintendências tende a se reduzir cada vez mais.

A nível local, que coincide com a esfera administrativa dos Governos Estaduais, os trabalhos de coordenação e acompanhamento dependem das características dos Programas Especiais. O POLONORDESTE é o que conta com uma sequência mais lógica a esse respeito, sendo suas ações coordenadas por um Conselho Diretor, constituído de Secretários dos Governos Estaduais e de representantes dos órgãos envolvidos com a execução do Programa (Ministério da Agricultura, por intermédio de suas entidades vinculadas, SUDENE, bancos oficiais e, eventualmente, outros).

O caráter inespecífico com que se reveste a matéria é, em parte, responsável pela criação de "instâncias", a nível nacional, com

competências para coordenar e acompanhar a execução de programas multissetoriais de caráter nacional ou regional. Essas “instâncias” correspondem aos Grupos de Coordenação e Acompanhamento dos Programas Especiais. Com a instituição desses grupos, legitimados pelo Decreto nº 75.370, de 13.02.1975, surgiram vários problemas para sua administração.

Um dos problemas de fundamental importância nesse sentido diz respeito ao comando – informal – que tais grupos passaram a exercer, em particular, sobre as Superintendências de Desenvolvimento Regional, no tocante ao planejamento, à coordenação e à execução das ações relativas aos Programas Especiais. Essa função, pela própria lei institutiva das Superintendências, notadamente a SUDENE, fora, em sentido amplo, atribuída a essas entidades, não havendo portanto necessidade de criar grupos para coordenar e acompanhar a execução dos Programas Especiais, uma vez que a Administração já contava com instâncias formal e estruturalmente adequadas ao desempenho de tais tarefas.

As restrições feitas pelas lideranças do Nordeste ou por analistas de outras áreas do País a respeito das mudanças em curso no processo de administração do desenvolvimento regional, a propósito das alterações introduzidas sobre o mecanismo de incentivos fiscais, não são, em geral, aceitas pelas autoridades do Governo Central. Suas reações a essas restrições têm sido até muito ásperas. Acreditam os decisores nacionais que a União está fazendo pelo Nordeste, com os recursos ali aplicados, muito mais do que já se fez em todas as épocas anteriores à Revolução de 1964.

Não se pode negar que estão sendo aplicados recursos consideráveis de origem federal na Região. Entretanto, o que se discute e o que deve continuar sendo discutido não é o maior ou o menor volume de recursos mobilizados - o Nordeste não requer apenas mais recursos financeiros –, mas as formas de sua aplicação e o processo de administração do desenvolvimento regional, que fogem cada vez mais ao

controle e à participação das lideranças locais – políticas, empresarial &, administrativas e técnicas.

A acentuação do esvaziamento institucional da SUDENE, verificada com a implementação dos Programas Especiais, contribuiu para modificar o esquema de administração do desenvolvimento do Nordeste, entregue agora ao comando centralizado da União. Não se discutem o mérito e a oportunidade, no caso nordestino, de programas como O POLONORDESTE, o Projeto Sertanejo, o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria e o Programa de Irrigação – que começou a ser dinamizado no momento em que entrou na esteira dos Programas Especiais, passando inclusive a fazer parte do POLONORDESTE. Mas não se pode aceitar com facilidade os relacionamentos interinstitucionais que ocorrem na oportunidade em que tais programas são concebidos, nem os adotados a respeito de sua coordenação e acompanhamento.

9.4 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SUDENE

Como ocorre em relação à Cassa per il Mezzogiorno, a estrutura administrativa da SUDENE apresenta, em certa medida, características setorializadas, embora haja diferenças. Quanto ao processo de coordenação das atividades que realiza, tanto em termos de planejamento como de execução direta.

Com o objetivo de se adaptar às orientações estabelecidas quanto ao processo de administração do desenvolvimento regional, explicitadas em seus Planos Diretores, a SUDENE realizou várias modificações em sua estrutura, cabendo destacar, nesse sentido, as efetuadas em:

- i. 1963, pelo Decreto nº 52.346, de 12.08.1963, ocorrida na vigência do II Plano Diretor;

ii. 1967, pela Portaria nº 424, de 08.06.1967, posta em prática como forma de adequar a Instituição às tarefas de elaboração do IV Plano Diretor;

iii. 1967, por intermédio da Resolução nº 3.264, de agosto desse ano, quando foram criados os Departamento de Energia, de Saneamento Básico e de Transportes; e

iv. 1973, pelo Decreto nº 72.776, da 13.09.1973, que definiu a estrutura atualmente em vigor.

O comando de todas as ações efetuadas pela SUDENE, nas áreas de planejamento, de intervenção direta e de apoio à sua própria estrutura, está afeto ao Superintendente, que conta nesse sentido com a colaboração dos Superintendentes-Adjuntos de Planejamento, de Operações e de Administração. Colabora também com o Superintendente, o Chefe de Gabinete da Superintendência, ao qual estão vinculados os Escritórios de Representação da Entidade. Encontram-se, ainda, subordinados direta mente ao Superintendente, exercendo atividades de assessoramento, a Procuradoria-Geral, a Auditoria e a Assessoria de Segurança e Informações. (Esquema 9.1.)

funciona no momento com estrutura bastante diversa da que consta do Esquema 9.1. Das divisões que ali aparecem permanecem apenas a de Cadastro e a de Coordenação de Incentivos, assim como a Unidade de Apoio Administrativo, que está ligada a uma Assessoria Administrativa, subordinada também ao Diretor do Departamento.

Em substituição às divisões da estrutura formal, o DIC – que passou a utilizar a sigla de DIN - conta hoje com as seguintes unidades, situadas em níveis hierárquicos correspondentes às divisões: Coordenação do Orçamento do FINOR, Coordenação dos Investimentos Fixos, Assessoria Especial (Assuntos Jurídicos), Divisão de Planejamento Operativo, Coordenação de Projetos do Grupo Metal-Mecânico, Coordenação de Projetos do Grupo Química-Petroquímica, Coordenação de Projetos do Grupo Têxtil-Diversos, Coordenação de Projetos Agropecuários e Coordenação de Projetos Agroindustriais.

Em virtude dessas modificações, orientadas para os aspectos formais de análise e fiscalização de projetos (agropecuários, agroindustriais, industriais etc.) e, conseqüentemente, da administração dos incentivos fiscais, foi criada, a nível de Departamento, a Assessoria de Indústria e Comércio, da qual fazem parte a Divisão de Programação e Coordenação, a Divisão de Pequena e Média Indústria e a Divisão de Comércio.

Outra característica que merece ser ressaltada, no quadro da estrutura informal que hoje vigora no campo do desenvolvimento industrial, diz respeito à subordinação do DIN, que, em lugar de ser supervisionado, técnica e administrativamente, pelo Superintendente-Adjunto de Operações, está ligado diretamente ao Superintendente. O mesmo não acontece com a Assessoria de Indústria e Comércio, que está subordinada ao Superintendente-Adjunto de Operações. Isso significa que a administração dos recursos do FINOR corresponde, presentemente, a uma das preocupações essenciais da Superintendência. Em outras palavras: a estrutura informal do DIN expressa a atribuição de prevalência fundamental ao instrumento mais forte com que ainda conta a Entidade.

De qualquer modo, a estrutura atual da Superintendência reflete os esquemas de organização utilizados anteriormente, embora consideravelmente ampliada em matéria de unidades administrativas, de *linha* ou de *staff*. Apesar desse crescimento, a estrutura existente não atende de forma adequada às atribuições que a Instituição deveria cumprir em certos campos de atividades, dentre os quais sobressai o relativo à coordenação dos Programas Especiais de Desenvolvimento Regional, *v. g.*, o POLONORDESTE e o Projeto Sertanejo.

Dadas suas características setoriais, não tem sido fácil promover os trabalhos de detalhamento programático e de coordenação desses dois Programas, uma vez que suas ações são de natureza multisetorial. Para atender às necessidades do momento, o primeiro Programa é administrado, internamente, pelo Grupo Regional de Coordenação e Acompanhamento do POLONORDESTE-GRPN, que funciona como homólogo do Grupo Especial de Coordenação e Acompanhamento, constituído de representantes da SEPLAN, do Ministério do Interior e do Ministério da Agricultura. O Projeto Sertanejo, por sua vez, é administrado pelo Departamento de Agricultura e Abastecimento da SUDENE, que recebe apoio técnico, da mesma forma que o GRPN, de todos os departamentos da Entidade. A coordenação, em escala nacional, das ações do Projeto Sertanejo está a cargo do mesmo grupo que desempenha essa função em relação ao POLONORDESTE.

Na impossibilidade de redefinir suas atribuições, por motivação própria ou por falta de orientação específica do Governo Central, a SUDENE tem enfrentado, como se viu anteriormente, crescentes dificuldades para cumprir as tarefas decorrentes da execução no Nordeste dos Programas Especiais, em virtude da escassez de instrumentos com que conta para tal propósito. Essa questão será retomada no item 12, adiante.