



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUARIAS E CONTABILIDADE
– FEAAC
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**INCENTIVOS FISCAIS DA SUDENE: ANÁLISE COMPARATIVA DOS IMPACTOS
SOBRE AS ECONOMIAS DO NORDESTE E DO ESTADO DO CEARÁ**

WLADIA CASTELO BRANCO MELO

Fortaleza – Ce

2008

**IMPACTOS DOS INCENTIVOS FISCAIS DA SUDENE NA ECONOMIA DO
ESTADO DO CEARÁ**

Monografia apresentada à Faculdade de Economia,
Administração, Atuaria, Contabilidade e Secretariado
para a obtenção de grau de Bacharel em Ciências
Econômicas.

Orientador: Prof. José de Jesus Sousa Lemos

**Fortaleza – Ce
2008**

M486i

Melo, Wladia Castelo Branco

Incentivos fiscais da SUDENE: análise comparativa dos impactos sobre as economias do nordeste e do estado do Ceará / Wladia Castelo Branco Melo. – Fortaleza, 2008.

37 f.; 30 cm

Monografia (graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuaria, Contabilidade e Secretariado, Fortaleza-CE, 2008.

1. Incentivos fiscais 2. Desenvolvimento regional I. Título.

CDD: 338.9

**IMPACTOS DOS INCENTIVOS FISCAIS DA SUDENE NA ECONOMIA DO
ESTADO DO CEARÁ**

Monografia apresentada à Faculdade de Economia,
Administração, Atuaria, Contabilidade e Secretariado
para a obtenção de grau de Bacharel em Ciências
Econômicas.

Orientador: Prof. José de Jesus Sousa Lemos

Fortaleza – Ce

2008

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Ciências Econômicas, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Economia, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Data da aprovação 12/12/08

_____ Nota
Prof. José de Jesus Sousa Lemos _____
Prof. Orientador

_____ Nota
Prof. Euripedys Ewbank Rocha _____
Membro da Banca Examinadora

_____ Nota
Msc. Demartone Coelho Botelho _____
Membro da Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Ao final de uma jornada de quase cinco anos é importante lembrar de todos aqueles que de uma forma direta ou indireta tiveram participação para a conclusão deste trabalho. Primeiramente quero agradecer a Deus pela força e coragem que Ele me deu para retomar meus estudos que estavam parados há pouco mais de 10 anos.

Agradeço de forma especial ao meu esposo Rubens por sempre me encorajar e participar de todos os momentos, sejam eles de dificuldades e/ou de alegria.

A minha mãe, Helena e minhas irmãs, Carla e Silva pelo apoio incondicional na minha decisão de voltar a estudar.

Ao professor José de Jesus Sousa Lemos, meu orientador, que sempre demonstrou disposição para conversar e clarear algumas dúvidas que foram surgindo ao longo deste trabalho.

Ao professor Euripedys e ao Demartone por aceitarem o convite para compor a banca examinadora.

Aos professores Aécio, Agamenon, Almir Bittencurt, Américo, Cristina Pereira, Eveline Barbosa, Fábio Sobral, Fernando Pires, Giubran, Isabel, Jair do Amaral, Marcelo Callado, Mônica Amorim, Raul e Sandra Santos. Todos eles contribuíram de uma forma especial na minha formação.

Aos colegas de Curso, especialmente, Erivânia, Emilze, Isaú, Kátia, Natália, Jackson, Gennison, Odovalter, Cléia, Fernanda, Robson, Enésia, Samuel e Geovane, Rejane e seu esposo Fábio. Ao longo deste percurso, estabelecemos uma relação de cumplicidade e solidariedade, que se reverteu de forma positiva nas questões teóricas e emocionais.

Aos demais colegas que encontrei no decorrer do curso e a todos aqueles que contribuíram de alguma forma, para a realização desse trabalho, principalmente aqueles que considero meus verdadeiros amigos.

RESUMO

O presente trabalho visa aferir a influência dos incentivos fiscais administrados pela SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) para a região Nordeste, especificamente para o estado do Ceará. Utilizaremos instrumentos quantitativos e qualitativos, a fim de ilustrar que houve crescimento na Região que antes era refém do Setor agrícola, tanto no nível das exportações como na subsistência das famílias que ali habitavam. O pensamento do economista Celso Furtado se manifestou na elaboração dos projetos e na alocação dos recursos financeiros para o Nordeste brasileiro. Conclui-se que um norte foi estabelecido, mudanças foram percebidas; e a Economia, enquanto ciência, tem nas políticas públicas um fecundo mecanismo para a transformação econômica e social. A existência da SUDENE é um produto disso.

Palavras-chave: SUDENE, Nordeste, Ceará e incentivos fiscais

ABSTRACT

This paper aims to verify the influence of the fiscal incentives, derived from SUDENE (FEDERAL AGENCY FOR ECONOMIC DEVELOPMENT OF NORTHEAST) to Northeast of Brazil specifically to Ceará State. We will develop quantitative and qualitative analysis, in order to show how this specifically area who was deficient in agricultural sector such in its levels of exportation as in family's subsistence had grown. The perspective of the economist Celso Furtado has appeared in projects and in financial resources sharing. The study concludes that some changes were made and as long as Economics is taken as Science we will have on public policy a way to make some economical e social transformations. SUDENE's existence is a product of this.

Keywords: SUDENE, Northeast of Brazil, Ceará State and fiscal incentives.

LISTA DE SIGLAS

ACC - Amêndoa de Castanha de Caju
ADENE - Agência para o Desenvolvimento do Nordeste
BNB – Banco do Nordeste do Brasil S. A.
CEPAL- Comissão Econômica para a América Latina
CODEC - Companhia de Desenvolvimento do Ceará
CODENO - Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
DNOCS- Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FDI – Fundo de Desenvolvimento Industrial
FINAM – Fundo de Investimento da Amazônia
FNE – Fundo Constitucional do Nordeste
FISSET – Fundo de Investimento Setorial
FINOR – Fundo de Investimento do Nordeste
FNDR - Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IES – Índice de Exclusão social
IFOCS- Inspeção Federal de Obras Contra a Seca
IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IOCS – Inspeção de Obras Contra a Seca
LCP - Lei Complementar
ONU- Organização das Nações Unidas
PLANDECE - Plano de Desenvolvimento do Ceará
PLAMEG - Plano de Metas Governamentais
PIB – Produto Interno Bruto
PIN- Programa de Integração Nacional
PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
REN – Revista Econômica do Nordeste
SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDEPE - Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

LISTA DE TABELAS

TABELA - 1 Nordeste : quadro cronológico da seca	17
TABELA 2 - Distribuição percentual dos incentivos fiscais, segundo as áreas de aplicação entre os anos de 1962 e 1984-Brasil	27
TABELA 3 - Projetos aprovados pela SUDENE entre os anos de 1960 e 1977- Nordeste	32
TABELA 4 - Evolução dos percentuais e de incentivos no Nordeste entre os anos de 1963 e 1984 por setores da economia regional	34
TABELA 5 -Evolução quiquenal dos incentivos por grandes setores no Nordeste e no Estado do Ceará entre os anos de 1970 e 2000	35
TABELA 6 – Coeficiente de Gini do Nordeste e do Ceará entre 1994 e 2005	36
TABELA 7 - Valor e participação das exportações dos principais negócios no Estado do Ceará no ano de 2003	38
TABELA 8 - Exportações de amêndoas de castanha de caju do Brasil e do Estado do Ceará entre os anos de 1992 e 2004	39
TABELA 9 - Produção brasileira de castanha de caju entre os anos de 1973 e 2003	42
TABELA 10 - Área colhida, produção e rendimento de castanha de caju no Estado do Ceará entre os anos de 1993 e 2004	43
TABELA 11 - Volume de castanha processadas no Estado do Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte entre os anos de 1993 e 2004	44

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Nordeste: empréstimos do BNB por estados entre os anos de 1999 e 2003	33
GRÁFICO 2 - Nordeste Taxa Percentual de Crescimento do PIB entre os anos de 1970 a 1995	35
GRÁFICO 3 - Evolução da produção de castanha de caju no Brasil e no Estado do Ceará entre os anos de 1992 e 2004	39
GRÁFICO 4 - Rendimento (kg/ha) da castanha de caju no Brasil, no Nordeste e nos Estados do Piauí, Ceará e Rio Grande do Norte entre os anos de 1992 e 2004	40

SUMÁRIO

ÍNDICE DE SIGLAS

LISTA DE TABELAS

LISTA DE GRÁFICOS

1.INTRODUÇÃO	11
2.REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 O contexto político e econômico no Brasil	18
2.2 A criação da SUDENE	20
3. ESTUDO DE CASO DO ESTADO DO CEARÁ	30
3.1 Fontes de dados e variáveis empregadas	30
3.2 Análises dos resultados	31
3.2.1 Desigualdade de Renda no Estado do Ceará	36
3.2.2 A evolução da cajucultura no Estado do Ceará	37
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46
6. ANEXO	49

1. INTRODUÇÃO

A região Nordeste do Brasil apresentou uma melhora nos índices de crescimento econômico, quando comparado com a média de crescimento nacional referente às quatro décadas de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE. Segundo Almeida e Araújo (2004), naquele período houve um grande avanço na produção industrial da região, fazendo o PIB desse setor saltar uma participação de 12% no PIB global regional em 1960 para 26% em 1999.

Por outro lado, o Nordeste ainda apresenta grandes disparidades sociais que vão desde pobreza, subnutrição, concentração de renda e terra, até altos índices de mortalidade infantil e analfabetismo. Resultando em um dos maiores índices de exclusão social - IES do país. Segundo estudo realizado por Lemos (2008), o Nordeste, juntamente com a região Norte, apresentam os maiores percentuais de municípios em piores situações em relação ao IES, Índice de desenvolvimento humano - IDH e produto interno bruto - PIB per capita. O fato de a região Nordeste ter se destacado frente às outras regiões brasileiras, em termos de crescimento do produto por habitante, não conseguiu diminuir, na mesma proporção, a sua participação relativa no total de indigentes do país (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

Durante o período em que o Brasil era dividido em “arquipélago”, segundo Oliveira (1978), a economia do país era movimentada pela produção do setor agropecuário voltada para o setor externo. Nesse espaço de tempo o mercado interno brasileiro é pouco expressivo e o cenário econômico se volta para as exportações de *commodities* e para as importações de bens processados que agregam valor e tecnologia.

Realizando um recorte espacial desse momento de nossa história econômica, tinha-se o café como produto de destaque na região Sudeste, enquanto na região Nordeste havia uma forte concentração nas culturas de cultivo do algodão e cana-de-açúcar.

As atividades econômicas iniciais no Ceará estavam fundamentadas na expansão da pecuária e agricultura, principalmente o cultivo do algodão, cujas exportações aumentavam devido à Guerra Civil Americana (1861-1865).

Nos últimos anos por meio da implantação de políticas públicas, incentivos fiscais e financeiros, tanto no âmbito nacional como estadual, o Ceará vem se destacando em alguns setores, tendo apresentado um crescimento econômico maior do que a média do Nordeste. Nesse contexto o setor que obteve o maior desempenho foi o da indústria, especialmente a têxtil, de vestuário e de alimentos.

São inúmeros os estudos voltados à problemática do subdesenvolvimento da região Nordeste, sendo que nos últimos anos esse número tem aumentado de forma significativa. Um dos fatores que influenciam o crescimento de atenção a esse tema se deve ao contexto da recriação da SUDENE e, por conseguinte, dos benefícios que este órgão de desenvolvimento possa ter trazido para a região.

Para realizar este estudo procurou-se abordar uma perspectiva na qual a região Nordeste seja visualizada como um espaço de potencial para o crescimento e desenvolvimento econômico, além disso, buscou-se destacar que a antiga lógica determinista da condição de um clima seco desfavorável não mais se torna factível dentro do leque de possibilidades que a região apresenta.

Até então, se dizia que “O Nordeste vai mal por causa da seca”. Os textos da época iam somente nesse ponto. Era esse o discurso das elites regionais. Furtado afirma o contrário: o problema do Nordeste não é a seca, é a reconfiguração do desenvolvimento brasileiro e como a região está se inserindo nele. E o segundo ponto, a seca não era a causa do problema do Nordeste, o que era também uma contestação de fundo. Furtado dizia o contrário: a seca, o fenômeno social das secas, é consequência dos problemas do Nordeste. A causa é a estrutura socioeconômica e política montada, há séculos, nessa região.(ARAÚJO, 2006, p. 25)

De início, o Governo Federal procurou modificar o perfil econômico e social da região Nordeste através da industrialização. Esse processo recebeu como subsídio os incentivos fiscais 34/18, principal política pública oferecida pela SUDENE, que em seguida foi estendido a outros setores da economia, dentre eles, a agricultura, pesca e turismo.

O relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste – GTDN (1997), aponta as condições climáticas como principal responsável pelo atraso econômico da região Nordeste. Além disso, destacou que a redução da agricultura de subsistência, como também, a incorporação das famílias à economia de mercado como sendo fundamentais para a redução da pobreza na região.

A solução apontada pelo referido relatório, influenciado pelas idéias da Comissão Econômica para a América Latina –CEPAL, caminhava no sentido de que a redução da pobreza apenas seria possível por meio da industrialização, pois essa medida era apontada como alternativa para regiões pobres em recursos naturais.

O economista Celso Furtado, que estava à frente do GTDN, elaborou o documento “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, documento esse de grande relevância e importância na história da SUDENE. Essa Superintendência tinha como missão inicial, atrair investimentos para a região Nordeste com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais em relação às regiões sul e sudeste do Brasil.

Fincado nessa base de informações e argumentos, desenhou-se este trabalho cujo objetivo é esboçar um diagnóstico acerca da economia nordestina, bem como avaliar e analisar a aplicação de políticas públicas, que foram implementadas no Nordeste através dos incentivos fiscais 34/18 - FINOR durante o período de atuação da SUDENE, que tinham como argumento explícito tentar reduzir o desnível econômico regional, tendo o Estado do Ceará como estudo de caso para investigação.

Com base no exposto, e avaliando a relevância da inserção das atividades econômicas em áreas de pobreza como as que prevalecem no Nordeste brasileiro, desenham-se os seguintes objetivos específicos para este trabalho:

1. Analisar a evolução dos recursos oriundos dos incentivos fiscais da SUDENE nos estados e no Nordeste durante o período de sua vigência;
2. Estudar a evolução do PIB no estado do Ceará e da Região Nordeste no período de 1970 -1995 tentando fazer conexão com a atuação da SUDENE neste processo;
3. Analisar e aferir a evolução da produção nos setores industrial, agropecuário e serviços do Estado do Ceará, fazendo um comparativo com o Nordeste e estabelecendo a relação com os recursos provindos da SUDENE.
4. Aferir a importância do Fiset – Fundo de Investimentos Setoriais de Reflorestamento na evolução da área cultivada, da produção, da transformação e

da exportação de Amêndoa de Castanha de Caju - ACC notadamente nos estados do Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí, durante o período de sua vigência.

O presente estudo consta de dois capítulos, além da Introdução e das Considerações finais. O segundo capítulo será apresentado o referencial teórico acerca do Nordeste, dando ênfase às políticas do programa desenvolvimentista criado por Celso Furtado e adotado durante o Governo de Juscelino Kubitschek para Região.

No terceiro capítulo, será analisado o crescimento da economia no estado do Ceará, através dos incentivos fiscais durante o período de vigência da SUDENE. Sendo nesse capítulo dado uma maior ênfase a produção de caju, pois foi essa uma das culturas que mais se destacou no estado, nos últimos, anos por conta do Programa Fiset de reflorestamento.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A região Nordeste concentra o maior percentual da população socialmente excluída do Brasil. Em 2001 a região apresentou um percentual de 39,37% de excluídos e em 2005 observou-se uma pequena redução para 36,07% (LEMOS, 2008). Portanto, a região é de fato a mais pobre do Brasil. Mesmo com os investimentos provenientes do Governo Federal nas décadas de 1960, 1970 e 1980 não foi possível eliminar as disparidades regionais existentes no País.

Quando o assunto está ligado aos baixos níveis de renda e qualidade de vida no Nordeste, logo surge a condição climática como sendo a principal indutora dos problemas nordestinos. Carvalho e Egler (2003), afirmam que existe uma complexa articulação entre condicionantes ambientais, socioeconômicos e políticos, que conferem a uma ponderável parcela da população brasileira a manutenção da miséria. Furtado (2005) descrevia a seca como uma crise social, e não econômica, ou seja, a seca era um dos problemas enfrentados pelos nordestinos e não a causa geradora de todos os outros problemas.

Sempre houve uma preocupação com a ocorrência de secas sistemáticas, enquanto fenômeno climático, que influencia negativamente a vida da população e que possui uma documentação histórica a partir do período de Dom Pedro II. Este Monarca instituiu uma comissão responsável por estudar e apresentar soluções para problemática regional nordestina. Desde então, todas as intervenções governamentais direcionadas para o Nordeste passaram a focar nos fenômenos climáticos as principais causas das agruras da população desta região. Perfazendo um pequeno retrospecto sobre a institucionalização dessa idéia, observa-se que no ano de 1909, no governo de Nilo Peçanha, foi criada a Inspetoria de Obras Contra a Seca - IOCS que em 1919 passou a se chamar Inspetoria Federal de Obras contra a Seca - IFOCS. Em 1945 esse órgão foi transformado em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS (SOUZA *et al.*, 2008).

Os mecanismos utilizados pelo governo federal, para combater às causas da seca na região Nordeste serviram apenas para fortalecer as oligarquias locais. Algumas das obras do DNOCS, como açudes e barreiras, eram construídas em terras de particulares e os seus benefícios não eram estendidos para a maioria da população carente. Assim, permanecia a idéia inaugurada há séculos: a solução hídrica.

É importante frisar que o Nordeste brasileiro não se constitui num todo monolítico e homogêneo. De fato está dividido em subespaços regionais ou territoriais, a saber: o semi-árido, o litoral, a zona da mata, os cerrados, o meio norte maranhense e piauiense, a zona da cauaeira e o recôncavo baiano. É certo que essa região do País é marcada por secas periódicas que afetam boa parte do seu imenso território e, dentre esse subespaços, tem-se o semi-árido caracterizado como a área mais afetada pela baixa precipitação de chuvas, como podemos confirmar a seguir:

O tipo da atual economia da região semi-árida é particularmente vulnerável a esse fenômeno das secas. Uma modificação na distribuição das chuvas ou uma redução no volume destas que impossibilite a agricultura de subsistência basta para desorganizar toda a atividade econômica. A seca provoca, sobretudo, uma crise da agricultura de subsistência. Daí, suas características de calamidade social (GTDN, 1997, p. 417).

Na economia do semi-árido ainda hoje predomina a pecuária extensiva e a agricultura de subsistência. Sendo a primeira praticada pelos donos de terra e a segunda por trabalhadores rurais que, em sua quase totalidade, são dependentes do regime das chuvas. Esses trabalhadores arrendam as terras que são utilizadas no plantio. Dessa maneira o dono do latifúndio transforma suas propriedades em pequenos minifúndios. Portanto, a concentração de terra é vista como um dos principais motivos das desigualdades na apropriação de renda no Nordeste (GTDN, 1997).

A Constituição de 1934, a primeira Carta-Magna a falar sobre aporte financeiro para o combate as conseqüências da ocorrência de seca, em um de seus artigos, especifica a destinação de recursos oriundos da União. De acordo com o artigo 177 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934:

Artigo 177. .A defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que despenderá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributária sem aplicação especial.(..)

Esse artigo delimitava a área compreendida pelas secas na qual seria aplicada a verba de combate às conseqüências da seca. Para tal finalidade a lei 175, de 1º de janeiro de 1936, estabeleceu os limites do chamado Polígono das Secas (CAMPELO, 2008). Ainda segundo a Constituição de 1934, os Estados e Municípios compreendidos nas áreas das secas também deveriam despender quatro por cento de sua receita tributária com a finalidade de prestar assistência à população afetada pela ocorrência do fenômeno das secas.

Na Tabela 1, verifica-se uma coincidência nos períodos em que ocorreram grandes estiagens. Pode-se destacar a década de 40 nos séculos XVII, XVIII, XIX e XX com secas em 1645, 1745, 1845 e 1942. Nas décadas de 70 dos séculos XVII, XVIII e XIX, ocorreram períodos de forte estiagem, que foram classificados na literatura científica como anos de seca, notadamente receberam destaque os anos de 1778, 1878 e 1979. Registra-se também a ocorrência de várias estiagens em 1730, 1830 e 1932 e os anos de 1614, 1711, 1814, e 1915.

Tabela 1: Nordeste: quadro cronológico das secas

Décadas	Século XVI	Século XVII	Século XVIII	Século XIX	Século XX
00		1603 1608	1707	1804 1808/1809	1900 1903
10		1614	1710/1711	1814	1915 1919
20			1721/1722 1723/1724 1725/1726 1727	1824/825 1829	
30			1730 1736/1737	1830 1833	1932
40		1645	1744/1745 1746/1747	1844/1845	1942
50		1652	1751 1754		1951/1952 1953 1958
60			1760 1766		1966
70	1583 1587		1771/1772 1777/1778	1870 1877/878 1879	1970 1976 1979
80			1783/1784	1888/1889	1980 1981/1982 1983
90		1692	1791/1792 1793	1898	1992 1993 1998

Fonte: OLIVEIRA;VIANA, 2005 apud DNOCS

A partir da década de 50 do século passado, ocorreu uma mudança na perspectiva da intervenção federal no Nordeste, agora com viés econômico, e com o foco no desenvolvimento regional. No ano de 1952, durante o governo do Presidente Vargas, foi criado o Banco do Nordeste do Brasil S. A.– BNB. Esse agente financeiro teve como argumento para a sua criação servir de alavanca para o desenvolvimento da economia local através das linhas de crédito. Pela primeira vez, a intervenção estatal levou em conta os

aspectos econômicos como sendo importantes para compreender e solucionar a “problemática nordestina”, segundo Araújo (2006), rompendo com a cultura de que a seca era a única responsável pelas calamidades sociais e econômicas da Região.

O GTDN foi criado em 1956, durante o governo de Juscelino Kubitschek, e possuía metas direcionadas para o Nordeste. Contudo, os técnicos que estavam à frente dos trabalhos não obtiveram muito sucesso na origem ao Grupo. Em seguida, Juscelino decidiu nomear Celso Furtado como interventor do GTDN, o qual deu origem ao documento “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste” que mais tarde resultaria na criação da SUDENE (SOUZA *et al.*, 2008).

2.1 O contexto político e econômico no Brasil

Conforme se aproximavam os anos de 1950, a economia brasileira se inclinava em favor da nova ideologia nacionalista desenvolvimentista, que teorizava sobre a necessidade de industrialização do País, e se afastava da crença do liberalismo econômico (MANTEGA, 1991).

De acordo com Bielschowsky (1988 *apud* SILVA FILHO, 1997, p. 435):

O “desenvolvimentismo” é interpretado como sendo a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico e que os pontos fundamentais são: a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através de espontaneidade das forças de mercado, e, por isto, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente.

Durante parte da década de cinquenta do século passado, a CEPAL exerceu uma influência marcante na política econômica do Brasil que pôde ser verificada, primeiramente pelo Plano de Metas no governo de Juscelino Kubitschek. Esse Plano visava atender as áreas econômicas e sociais, tais como: energia, indústria de base, transportes e educação. Mantega (1991) também relata tal influência no Plano de Reabilitação da Economia Nacional e Reaparelhamento Industrial do segundo governo de Vargas.

Convêm ressaltar, que a CEPAL foi criada em 1948 dentro do movimento geral da Organização das Nações Unidas – ONU para implantar, em cada continente, núcleos de apoio ao planejamento das economias após a Segunda Guerra. Tal comissão tinha por objetivo desenvolver estudos e formular orientações para a superação da dependência econômica da América Latina em relação aos países desenvolvidos, baseado portanto, no modelo “centro” e “periferia”, ou seja, os países desenvolvidos eram considerados centrais e os países subdesenvolvidos eram considerados periféricos. Modelo econômico esse desenvolvido dentro do ambiente da própria CEPAL, que apontava o atraso tecnológico dos países pobres, dentre outras causas também relevantes, como a razão da distancia dos padrões de progresso econômico e social que mantinham dos países ricos.

Na visão implementada pela CEPAL, o desenvolvimento dos países periféricos se daria pelo processo da industrialização para o mercado interno e outros fatores estruturais no âmbito econômico, dentre eles, o principal seria a reforma agrária.

Realizando um recorte temporal dentro dessa década, temos na estratégia econômica do governo de JK um esboço ou uma configuração de um projeto de Estado no sentido de promover um grande desenvolvimento do país. Repercutindo assim, nos anos a frente do executivo, o tema da campanha “cinquenta anos em cinco”. A proposta do Programa de Metas consistia na ação do Estado em dar estímulo a setores da economia que abrangiam as seguintes áreas: energética, transporte, alimentação, indústria de base, educação e construção de Brasília (RODRIGUES, 1999).

Nesse contexto político e econômico, a criação da SUDENE surgiu como alternativa em meio à grande convulsão social que a região Nordeste sofria naquele período. Para Ferreira (2006) o Estado não estava preocupado somente com o caráter desenvolvimentista, e sim, com o avanço das pressões sociais, tanto no nível da classe dominante como no das classes dominadas. Essa última se expressou através do movimento das Ligas Camponesas. Os integrantes desse movimento eram liderados pelo advogado Francisco Julião e começavam a se organizar iniciando lutas por seus direitos e a questionar a problemática da concentração de terras. Como resultado, o movimento ganhava ascensão política e era visto como uma ameaça ao processo de acumulação. Desse modo, conforme a visão das elites, estava sendo colocada em risco a estabilidade política, econômica e institucional tanto no nível regional como nacional.

As Ligas Camponesas foram o movimento social mais importante de reforma agrária brasileira até o golpe de 1964. Esse movimento teve origem no estado de Pernambuco, exatamente no meio da década de cinquenta. O cenário de convulsão social premente na região possibilitou uma rápida expansão por outros estados do país. As condições climáticas responsáveis pelas constantes secas (quatro em uma única década, vide Tabela 1) que assolavam os moradores do Nordeste contribuíram para que a força das Ligas Camponesas avançasse e tivesse um maior destaque nessa região.

O processo de criação da SUDENE teve um importante destaque no âmbito social. Tendo como enfoque principal diluir as disparidades regionais através da criação de uma base industrial nordestina que pudesse ir contra os interesses das oligarquias agrárias. Vale observar que muitos representantes desse grupo socioeconômico estavam no Congresso Nacional e se posicionavam contra a criação da instituição.

2.2 A criação da SUDENE

O principal motivo da criação da SUDENE, como já se fez referência, foi o aumento das pressões sociais. Com o intuito de resolver a crise pela qual o Nordeste enfrentara, o então presidente Juscelino Kubitschek tomou a decisão de criar o GTDN. Esse grupo ficou responsável de fazer estudos sobre a Região e apresentar propostas que viessem solucionar a “problemática nordestina”. Conforme exposto por Carvalho, F. (2001, p.37):

Caberia ao GTDN elaborar um diagnóstico sobre a região nordestina, o qual, quando levado a público, causaria grande repercussão em todo o País, principalmente no próprio Nordeste. Da-se-ia início, depois de uma árdua luta, às políticas de desenvolvimento regional no Brasil, desencadeadas pela região que apresentava maiores problemas econômicos e sociais.

A meta do GTDN era elaborar políticas públicas visando à reestruturação social e econômica da Região. O GTDN foi instituído pelo Decreto Nº 40.554, de 14.12.1956. Contudo, o economista Celso Furtado, o grande ideólogo desse projeto, foi convidado para liderar esse grupo técnico dois após a sua criação.

O eminente economista escreveu o documento intitulado “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”. Furtado (2005, p.123) afirma, “foi um trabalho que fiz sozinho, cerca de noventa páginas. Porém, preferi que ele fosse publicado sem o meu nome, e sim o nome do GTDN”. Furtado tinha o receio que o citado documento

não fosse aprovado, principalmente pela bancada nordestina, na Câmara dos Deputados em Brasília, já que os projetos aprovados até aquele instante eram consonantes com os interesses oligárquicos.

O relatório do GTDN foi apresentado no início de 1959. Após a apresentação do relatório houve a criação do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste-CODENO. No mesmo período, foi enviado ao Congresso Nacional o projeto de lei que resultou na criação da SUDENE. Esse relatório apresentou diagnóstico e recomendações baseados no pensamento estruturalista da CEPAL, que caso fossem levados a cabo conduziriam o Nordeste ao desenvolvimento econômico e social. Para tanto foi elaborado um diagnóstico da real situação da economia brasileira. Dentre suas principais constatações o relatório apontou:

- a) O principal entrave do desenvolvimento econômico nacional era a disparidade de níveis de renda, que se apresentava bem mais concentrada no Nordeste em relação ao Centro-Sul;
- b) A política cambial favorecia o Centro-Sul através da transferência de capitais nordestinos;
- c) O ritmo de crescimento das exportações do Centro-Sul foi superior ao do Nordeste em virtude da política cambial citada no item anterior;
- d) As relações econômicas do Nordeste como o Centro-Sul caracterizam-se por duplo fluxo de renda. As transferências governamentais para o Nordeste de caráter assistencialista, principalmente durante as épocas de seca, enquanto o setor privado transfere recursos oriundos do Nordeste para o Centro-Sul em busca de maiores investimentos;
- e) A arrecadação tributária tem maior incidência na região Nordeste.

Celso Furtado defendia que o atraso relativo nordestino só poderia ser superado mediante uma política de industrialização, e acrescentou outro fator primordial para o desenvolvimento regional, assim ele disse: “alertando que ou se mexia na estrutura que as oligarquias comandavam ou não se iria a lugar algum” (ARAÚJO, 2006, p. 25).

Para o GTDN, o Setor público, agente indutor do desenvolvimento, deveria desempenhar um papel estratégico na economia. Sua participação não deveria se restringir apenas às transferências de renda que tinham um caráter assistencialista. Dessa maneira, as

medidas de combate aos efeitos da seca não alteravam a realidade da pobreza nordestina, apenas, contribuíam de forma indireta para fixar na região um excedente demográfico crescente, piorando os dados fundamentais do problema (CARVALHO, F. F., 2001).

A Lei N° 3.692 aprovou o projeto de criação da SUDENE, uma autarquia diretamente ligada à Presidência da República, em 15 de dezembro de 1959. Suas principais ações eram planejar e coordenar a elaboração e execução de projetos na Região Nordeste que almejasse o desenvolvimento local.

O artigo 2° da Lei de criação da SUDENE definiu os seguintes atributos para essa instituição de desenvolvimento:

- a) Estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo dos órgãos federais na Região que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento; c) 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, e d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste (CARVALHO, O., 1979, p. 170).

O relatório GTDN (1997) apontou o processo de industrialização como sendo o principal meio para a formação de uma região economicamente autônoma e dinâmica. Para tal fim, a SUDENE desenvolveu um sistema de incentivos fiscais que tinha o objetivo de atrair o investimento do capital privado para o Nordeste. Esses incentivos ficaram conhecidos como o mecanismo 34/18 que ganhou esse nome porque fazia uma referência ao art.34 da Lei 3.995/1961 que aprovou o I Plano Diretor da SUDENE e ao art. 18 da Lei 4.239/1963 que aprovou o II Plano Diretor da SUDENE.

Vale ressaltar que durante o processo de estruturação da SUDENE, Celso Furtado relutava para não criar os incentivos fiscais. No entanto, formularam-se cláusulas através do artigo 34 da lei que criou a instituição. Com esse mecanismo, os benefícios fiscais foram estendidos aos empresários da região Nordeste afim que direcionassem seus recursos para proporcionar um processo de industrialização local. Com uma ressalva esses recursos deveriam ser aplicados em projetos considerados pela SUDENE como “prioritário” para o desenvolvimento do Nordeste.

A SUDENE articulou suas ações voltadas para o Desenvolvimento Regional a partir de Planos Diretores. O I Plano Diretor da SUDENE foi definido através do Plano de

ação do Governo. Esse I Plano Diretor foi estabelecido no relatório do GTDN e estruturou-se em quatro diretrizes básicas, a saber (GTDN,1997):

- a) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;
- b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vista a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos cuja industrialização deveria ser intensificada;
- c) transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente aos impactos das secas;
- d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste,visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estavam em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida.

Durante a vigência do I Plano Diretor da SUDENE, que vigorou de 1961 a 1963, foram introduzidos os incentivos fiscais, os quais eram concedidos através de deduções de até 50% do imposto de renda devido na fonte, e beneficiavam apenas as pessoas jurídicas de capital 100% nacionais que, em troca, aplicariam os recursos financeiros no processo produtivo na região Nordeste.

Segundo Carvalho, F. F., (2006, p.17):

Essa pessoa jurídica era denominada “optante”. De outro lado, situava-se o investidor, pessoa jurídica de capital nacional estabelecida no Nordeste, que desejava investir na região, valendo-se, para isso, dos recursos destinados pelos optantes para tal finalidade. Essa pessoa jurídica era denominada de “beneficiária”, e a ela caberia elaborar, implantar e desenvolver projetos no Nordeste.

O Aporte financeiro estabelecido pela SUDENE tinha como áreas prioritárias setores ligados à infra-estrutura econômica como a criação de rodovias, energia elétrica e saneamento, assim como, a modernização do parque têxtil em todos os estados nordestinos. Também esse aporte estabeleceu as pilastras para que o BNB, enquanto instituição financeira regional de desenvolvimento, operasse as ordens de liberação e a carteira de títulos, pois possuía a finalidade de atrair investimentos privados oferecendo lucros garantidos.

O II Plano Diretor, com vigência entre 1963 a 1965, deu continuidade aos programas iniciados no Plano anterior. Porém, houve modificações relacionadas aos incentivos fiscais em razão da pressão dos grupos industriais extra-regionais. Os incentivos destinados aos optantes não mais eram restritos aos empresários nordestinos, mas, sim passou também a beneficiar o capital nacional pertencente a outras regiões brasileiras, assim como o capital estrangeiro.

Segundo Araújo (1998 *apud* CARVALHO, F. F., 2006, p.18):

Só a partir daí o sistema de incentivos deslança, com o deslocamento, para o Nordeste, de numerosas filiais das empresas instaladas no Sudeste. Inicia-se de fato o processo de integração produtiva do grande capital industrial, inclusive o multinacional.

Foi a partir do II Plano Diretor que a SUDENE estendeu os incentivos fiscais a aplicação de projetos agrícolas. Por conseguinte, a agricultura e pecuária nordestina passaram a contar com uma nova fonte de recursos.

O eixo de atuação do plano de desenvolvimento regional seria ofertar uma maior quantidade de alimentos aos centros urbanos, tendo como recursos técnicos a implementação de uma agricultura por meio da irrigação e através da abertura de novas áreas úmidas na periferia do polígono das secas.

Para que houvesse uma transformação na economia nordestina, de modo a desenvolver uma base industrial, era preciso reduzir o excedente populacional, ou seja, deslocar a fronteira agrícola do Nordeste para as terras úmidas do Maranhão e aumentar a produtividade de alimentos através de novas técnicas agrícolas. (GTDN, 1997). Dessa forma, a criação de condições favoráveis a que as famílias não abandonassem as áreas rurais ocorreria através da substituição do setor primário, atrasado, e sem renda monetária, por um setor moderno e gerador de renda, que seria a industrialização. Para tanto no documento do GTDN encontra-se o seguinte argumento:

(...) a extrema vulnerabilidade da economia da região semi-árida ao impacto das secas resulta de fato elementar de que essa economia tem como base uma agricultura de subsistência. A parte mais importante da produção agrícola – do ponto de vista da classe trabalhadora – não é comercializada e, portanto, não se beneficia das vantagens proporcionais pelas formas mais complexas de organização da produção (GTDN, 1997, p. 420).

Com o advento da industrialização, haveria um aumento da demanda dos centros urbano-industriais por alimentos. Essa demanda não poderia ser atendida enquanto a maior parte dos agricultores nordestinos continuasse a depender da agricultura de subsistência. Essa dependência não permitia a integração da produção ao mercado (GTDN, 1997).

Ao longo do período de existência da SUDENE, ocorreram muitas alterações no sistema de incentivo, mas foi mantido até o ano de 2001. A principal mudança se deu durante o governo militar que se instalou através de golpe de Estado em 1964, momento de nossa história que ocorreu um esvaziamento orçamentário e político.

Nesse contexto histórico, o órgão ficou apenas incumbido de administrar os recursos fiscais. “O golpe militar de 1964 alterou profundamente o caráter reformista do GTDN expresso nos dois primeiros planos diretores da SUDENE, especialmente, em suas políticas agrária e agrícola” (OLIVEIRA; SOUSA, 2006, P.112). Os governos militares trataram de tirar a relativa autonomia e legitimidade que havia sido imputada à Superintendência e transferiram os investimentos para outras atividades econômicas e para outras regiões do país, esvaziando a força coordenadora de desenvolvimento do Nordeste (Almeida e Araújo, 2004).

A primeira crise enfrentada pelo sistema de incentivos fiscais foi à escassez de recursos. Como se depreende da seguinte passagem:

A escassez de recursos é apontada com frequência como o ponto de partida das distorções que o sistema veio a apresentar. Ocorre que, quando o Sistema 34/18 foi criado, todos os recursos captados destinavam-se ao financiamento de empreendimentos no Nordeste. Em 1963, veio a primeira grande perda de recursos, quando foi criado o FINAM e parte dos recursos foi transferida para a Amazônia. A partir de então, houve uma grande pulverização dos recursos, e inúmeros incentivos regionais e, principalmente, setoriais foram criados, muitos dos quais não colocavam quaisquer restrições de localização regional do investimento. A título de exemplificação, podem-se citar os incentivos destinados aos setores de reflorestamento, turismo, pesca, indústria aeronáutica e álcool, além da linha de incentivos destinados ao Espírito Santo. (CARVALHO, F. F., 2006, P. 19).

O Governo Federal criou outros programas que, de certa forma, vieram a reduzir a importância do mecanismo 34/18. Dentre esses redutores de investimento para o Nordeste destacamos o Programa de Integração Nacional – PIN, criado em 1970 e o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – PROTERRA,

criado em 1971 (Vide Tabela 2). Os referidos programas passaram a absorver 50% dos incentivos destinados ao Nordeste, sendo 30% para o PIN e 20% para o PROTERRA.

Conforme evidenciado anteriormente, o mecanismo 34/18 apresentou distorções em relação à oferta e procura de recursos, sendo essa última superior. A solução encontrada pelo Governo Federal foi estabelecer através do Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, o Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR. Também foi criado o Fundo de Investimento da Amazônia – FINAM, que tinha como meta o desenvolvimento da Amazônia, e o Fundo de Investimentos Setoriais -FISSET, voltado para o desenvolvimento de setores estratégicos da economia nacional, como a pesca, turismo e reflorestamento.

Vale ressaltar que os recursos do FISSET passaram a ser administrados pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Turismo - FISSET turismo, Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) – FISSET pesca e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) – FISSET reflorestamento..

Almeida e Araújo (2004 apud BRASIL-SUDENE, 1990, p. 17)., destacam a distribuição dos incentivos fiscais com os Programas do FISSET (vide Tabela 2).

Já no final de 1970, a participação nordestina resumia-se a 54 % do montante dos recursos oriundos do abatimento do Imposto de Renda, em virtude da extensão dos benefícios fiscais à pesca (1967), ao turismo (1968) e ao reflorestamento (1968). Em 1980, essa participação reduziu-se a 1/5 dos recursos totais dos incentivos fiscais, elevando-se para 25% em 1984.

Com resultado da criação de outros fundos de desenvolvimento para as demais regiões do Brasil, teve-se uma redução do montante que antes eram destinados à SUDENE e que passou de 100% em 1962 para 64,5% em 1968, 33% em 1971 e 21,9% em 1982 (vide Tabela 2).

Tabela 2: Distribuição Percentual dos Incentivos Fiscais, segundo as Áreas de Aplicação entre 1962 a 1984 - Brasil

Exercícios	Destino dos Incentivos							(%)
	SUDENE	SUDAM	SUDEPE	Turismo	Reflorestamento	PIN	PROTERRA	
1962	100,0	-	-	-	-	-	-	100,0
1963	87,5	12,5	-	-	-	-	-	100,0
1964	91,6	8,4	-	-	-	-	-	100,0
1965	92,0	8,0	-	-	-	-	-	100,0
1966	82,9	17,1	-	-	-	-	-	100,0
1967	76,0	22,0	2,0	-	-	-	-	100,0
1968	64,5	22,8	6,1	5,0	1,6	-	-	100,0
1969	56,3	23,4	12,5	4,0	3,8	-	-	100,0
1970	54,0	22,1	13,4	3,9	6,6	-	-	100,0
1971	32,7	14,6	7,0	2,9	12,8	30,0	-	100,0
1972	24,1	9,0	3,3	2,3	12,0	30,5	18,8	100,0
1973	24,7	8,4	2,3	2,5	12,4	29,9	19,8	100,0
1974	23,9	9,4	1,2	2,2	12,7	30,4	20,2	100,0
1975	27,2	8,6	1,1	1,3	9,8	31,2	20,8	100,0
1976	21,8	7,3	0,8	1,5	15,9	31,6	21,1	100,0
1977	21,1	7,4	0,6	0,9	16,5	32,1	21,4	100,0
1978	19,9	7,8	0,5	0,8	19,8	30,7	20,5	100,0
1979	19,6	8,3	0,4	1,1	20,1	30,3	20,2	100,0
1980	20,2	8,7	0,4	1,1	19,4	30,1	20,1	100,0
1981	21,6	8,5	0,4	0,9	18,6	30,0	20,0	100,0
1982	23,2	9,8	0,3	0,7	16,0	30,0	20,0	100,0
1983	23,4	9,5	0,4	0,8	15,9	30,0	20,0	100,0
1984	25,3	8,8	0,4	0,8	14,7	30,0	20,0	100,0

Fonte: FEITOSA, 2007 *apud* SUDENE/BNB (1986)

Na década de 1990, foi instalada uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI na Câmara Federal com o objetivo de investigar denúncias de corrupção e desvios de verbas públicas na SUDENE. Em relação ao 34/18, a CPI do FINOR (2001 *apud* Carvalho, F. F., 2006, p. 21) relata :

A consequência imediata foi que “o sistema passou a operar com pronunciada escassez de recursos, comprometendo o andamento de projetos em implantação e o ritmo de aprovação de novos projetos que pretendiam se instalar nas regiões beneficiadas”.

A crise dos incentivos fiscais administrados pela SUDENE fez com que ela perdesse a capacidade de promover o desenvolvimento regional. Um dos pontos principais que corroboraram para o enfraquecimento da autarquia foram as denúncias de mau uso dos recursos em relação ao FINOR. Tais recursos se transformaram no “alcoz” da própria instituição (Carvalho, 2006).

É importante salientar que a partir da década de 1990, a forma política intervencionista do Brasil foi substituída pelo pensamento política neoliberal que propagava a

redução do tamanho do Estado. Com o advento da globalização e a crise fiscal do Estado brasileiro, grandes causadoras do processo inflacionário que redundou em hiperinflação no primeiro governo depois da redemocratização do País, as políticas de desenvolvimento regionais passam a ter um tratamento diferenciado.

Esse ambiente político e econômico foi um dos responsáveis pela extinção da SUDENE. Seu fechamento foi oficializado através da MP nº 2.145, em 02 de maio de 2001, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que alegava corte nos gastos do setor público e combate a corrupção. No lugar da Instituição de desenvolvimento foi criada a Agência para o Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) que passou a ser apenas uma agência reguladora.

A SUDENE foi recriada em 3 janeiro de 2007, pela Lei Complementar (LCP) nº 125, e está vinculado ao Ministério da Integração Nacional. A referida lei definiu como instrumentos de recursos da SUDENE o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), criado durante o período de vigência da ADENE, e o FNE. (ALMEIDA, M., 2008).

O retorno da Instituição foi uma das promessas de campanha do presidente Lula. No entanto, a regulamentação da lei que aprovou a criação da nova Superintendência ainda está sendo analisada no Congresso Nacional. Todo esse processo burocrático tem atrasado os planos de ação do órgão de desenvolvimento na região Nordeste. A economista Tânia Bacelar, em entrevista concedida ao jornal Diário do Nordeste (2008) comenta, "...ainda falta muito para o que se pensava que ia ser a SUDENE...", e acrescenta que falta vontade política em Brasília para colocar em prática o projeto que foi aprovado apenas no papel.

Mesmo com todos esses problemas enfrentados pela SUDENE, existe uma importante contribuição para o desenvolvimento econômico do Nordeste que muitas vezes é esquecido por uma parcela da sociedade. Sua colaboração tem valor na quebra de paradigmas dos investimentos, possibilitando assim, a desconcentração industrial no Brasil. A implantação dos incentivos fiscais e financeiros contribuiu para transformar a economia da Região que antes era atrasada era destinada a produção de bens de consumo não-duráveis em uma economia especializada em bens intermediários.

Como resultados surgiram alguns pólos de desenvolvimento na Região como o Pólo Petroquímico de Camaçari, (Bahia), o complexo Minero-metalúrgico (Maranhão), o complexo de Salgema (Alagoas), o Complexo Industrial Portuário de Suape (Pernambuco), o Complexo Industrial de Base de Sergipe e o Pólo de confecção de Fortaleza.(Ceará) (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004 apud SUDENE, 1990, p. 40-49)

A função da Superintendência, através do mecanismo de incentivos, era promover a descentralização dos investimentos que antes eram destinados somente aos estados do Centro – Sul do país. No entanto, as políticas de incentivos ao desenvolvimento regional foram acusadas de favorecer a concentração espacial e setorial em apenas três estados da Região, a saber, Bahia, Pernambuco e Ceará. O presente estudo fará uma análise dos impactos desses incentivos destinados ao estado do Ceará.

3. ESTUDO DE CASO DO ESTADO DO CEARÁ

O planejamento econômico no Estado do Ceará foi inaugurado durante o governo de Virgílio Távora (1963 – 1966) que lançou o Plano de Metas Governamentais - PLAMEG I. O plano visava à construção de infra-estrutura, de forma a atrair novas indústrias para o Estado. Dentre elas ocorreu: a criação do primeiro Distrito Industrial do Ceará, a ampliação do porto do Mucuripe e a vinda de energia elétrica da usina de Paulo Afonso para desenvolver a produção. Além disso, permitiu a criação da Companhia de Desenvolvimento do Ceará (CODEC) que tinha o objetivo de combinar políticas públicas estaduais com as políticas públicas federais a partir dos recursos da SUDENE.

Entre os anos de 1975 e 1978, foi instituído o Plano de Desenvolvimento do Ceará (PLANDECE), no governo de Adauto Bezerra. No governo seguinte, Virgílio Távora retoma o poder nos anos de 1979 - 1982, período final do governo dos coronéis, e lançou o PLAMEG II visando promover o desenvolvimento econômico e social no Estado.

Nesse cenário político, surge o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) criado pela Lei 10.367 de 07 de dezembro de 1979. O FDI tinha o objetivo de atrair e promover o desenvolvimento do parque industrial no Ceará que até então, tinha uma participação secundária na formação do PIB estadual. A política de incentivos e o Plano de Desenvolvimento tiveram continuidade nos planos de seus sucessores, como Tasso Jereissati que utilizou esses mecanismos de maneira eficaz no seu governo, sendo posta em prática até os dias de hoje.

3.1 Fonte e dados das variáveis empregadas

O presente estudo tem o intuito de avaliar o impacto das políticas públicas que foram criadas durante o período de planejamento regional, especificamente no estado do Ceará. Serão destacados os projetos de investimentos aprovados durante o período de atuação da SUDENE, bem como o crescimento nos setores da indústria (agroindústria), pecuária, e reflorestamento utilizando árvores frutíferas, no caso do Ceará houve um destaque para a cajucultura. Atribui-se esse crescimento na produção de caju por meio do Programa de reflorestamento Fiset.

Este trabalho é de natureza explicativa e faz uso de instrumentos qualitativos e quantitativos de avaliação. Utiliza dados secundários, ou seja, busca através de levantamentos e estudos, dados e informações, que possibilitem fazer análises que permitam compreender a problemática vivida pelos nordestinos brasileiros, dando ênfase ao Ceará, bem como o desenvolvimento dessa região durante a gestão da SUDENE. O período estudado, referente aos incentivos fiscais, abrange os anos de 1960 a 2003. Sendo importante salientar que no tocante aos dados da produção de caju foi realizado um recorte específico compreendendo os anos de 1993 a 2004.

Como primeira etapa deste estudo de caso foi realizada uma revisão da literatura que trata a “questão regional” através de uma pesquisa bibliográfica e documental, tendo como fontes: livros, artigos de revistas científicas, sites na internet e estatísticas.

As informações referentes aos projetos aprovados pela SUDENE, assim como, o valor do PIB global e setorial foram obtidas através de trabalhos que fizeram uma pesquisa documental na SUDENE e na base do IBGE, e serão apresentados por meio de tabelas e gráficos. Os dados referentes à área cultivada da produção, do beneficiamento e da exportação de Amêndoa de Castanha de Caju “se reporta ao período de 1993-2004, quando o IBGE - por intermédio dos Grupos de Coordenação de Estatísticas Agropecuárias (GCEA) dos Estados do Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte - desde 1992 iniciou o levantamento da situação da indústria da castanha-de-caju” (PINHEIRO *et al.*, 2006, p.1).

3.2 Análises dos Resultados

O Ceará, ao lado de Pernambuco e Bahia, foi um dos estados do Nordeste que mais se destacou em relação aos projetos aprovados pela SUDENE, entre os anos de 1960 e 1977 (vide Tabela 3). Observa-se que o Ceará obteve a aprovação de projetos correspondente a 15,2%, juntamente com os estados da Bahia 19,9% e Pernambuco 35,7%, tendo esse último atingindo um maior índice de projetos aprovados. Esses três estados somaram um percentual de 70,8% de participação dos recursos do referido órgão de desenvolvimento naquele período.

Fazendo-se referência aos projetos que foram aprovados pela SUDENE até junho de 1990, de um total de 2.820 projetos, 21,5% concentraram-se em Pernambuco, 17,6%, na Bahia e 17,0%, no Ceará (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004).

Conforme evidências mostradas na Tabela 3, verifica-se que nem todos os estados da Região Nordeste foram beneficiados de forma igualitária pelos os incentivos fiscais 34/18 FINOR. Esse mecanismo foi acusado de ser concentrador e favorecer apenas os estados que tiveram um maior destaque na participação dos recursos. Tal fato deveu-se ao maior desempenho apresentado pelos estados do Ceará, Pernambuco e Bahia em investirem em infra-estrutura, de modo a se tornarem mais atraentes ao capital privado.

Tabela 3: Projetos Aprovados pela SUDENE entre 1960/1977 - NORDESTE

Ano	Número por Estado										Total
	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	MG*	
1960	-	-	3	-	5	8	2	-	6	-	24
1961	1	1	-	-	4	10	1	-	5	-	22
1962	2	1	8	2	8	17	2	3	15	-	58
1963	1	3	13	6	11	25	4	5	13	-	81
1964	1	2	18	3	8	29	5	2	16	1	85
1965	2	4	13	4	16	38	6	2	19	-	104
1966	3	3	17	5	16	53	8	5	37	3	150
1967	3	5	47	9	30	99	11	3	45	6	258
1968	3	2	35	12	22	83	9	5	49	7	227
1969	1	4	34	20	19	78	3	4	48	11	222
1970	4	1	33	14	22	77	5	8	47	5	216
1971	2	3	30	10	21	53	2	4	35	11	171
1972	1	-	20	11	11	40	3	4	28	5	123
1973	3	3	14	9	9	25	1	4	23	11	102
1974	2	1	16	10	4	26	2	6	31	7	105
1975	1	-	11	6	8	14	1	4	14	4	63
1976	3	3	14	6	6	25	5	3	24	9	98
1977	-	-	7	7	9	16	3	1	15	11	69
Total	33	36	333	134	229	716	73	63	470	91	2178

Fonte: ANDRADE, 1981

*O estado de MG compreende à área do polígono das secas, atendido pela SUDENE.

No caso específico do Ceará, pode-se destacar a atuação de Virgílio Távora, o primeiro governador a desenvolver um planejamento econômico a nível estadual, de modo a criar condições favoráveis à atração de novos investimentos no setor da indústria.

Uma das principais metas era criar condições infra-estruturais para que as indústrias do sul do país e, em menor escala, as indústrias locais, viessem a se estalar no Ceará. Além disso, a política de incentivos fiscais da SUDENE combinadas a outras facilidades oferecidas pela recém criada Campanha de Desenvolvimento do Ceará – CODEC, tornaram o Ceará mais atraente aos investimentos do sul do país do que qualquer outro estado nordestino (VIDAL, 1994, apud FARIAS, 1997 p. 243).

O Gráfico 1 apresenta uma maior participação dos referidos estados nos empréstimos concedidos pelo BNB entre 1990 e 2003, a saber: Ceará 26%, Bahia 19% e Pernambuco 20%. Nesse caso, o banco não pode ser acusado de concentrar renda na Região, pois o “crédito é uma variável de demanda e por isso o BNB não pode emprestar a quem não

recorre a essa modalidade de assistência creditícia” (OLIVEIRA; VIANNA, 2005, p.24). Vale salientar que ainda nesse período, esse agente financeiro operava com os recursos provenientes da SUDENE e do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE).

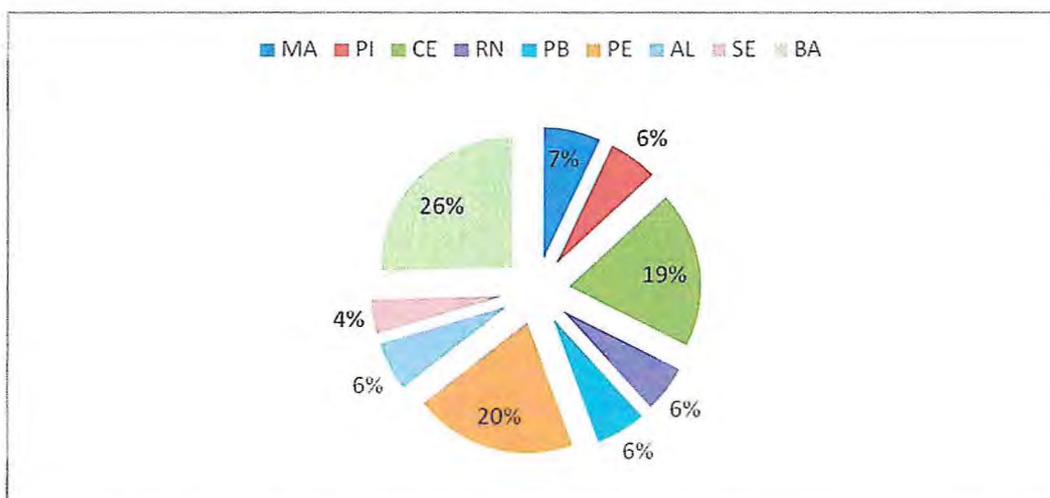


Gráfico 01 – Nordeste Empréstimo do BNB por estados entre os anos de 1990 e 2003 (%). Deflacionados a preços de dezembro de 2003.

Fonte: BNB.

Percebe-se através das evidências mostradas na Tabela 4 que a maior parcela dos incentivos 34/18 FINOR estava concentrada no setor da indústria o qual também está incluso a agroindústria. No entanto, observa-se a participação de outros setores da economia entre o período de 1963 e 1984. Pode-se destacar a participação do setor agropecuário que teve uma forte participação nos anos de 1970, 1971 e 1972 que tiveram um crescimento respectivamente de. 40,2%, 48,5% e 42,3%. Esse crescimento é explicado pela criação do PIN e do PROTERRA na década de 1970. Conforme citado anteriormente, os referidos programas absorveram 50% dos recursos destinados a SUDENE no período.

Tabela 4: Evolução dos Percentuais de Incentivos Fiscais no Nordeste entre 1963 a 1984 por Setores da Economia Regional

Anos	Indústria de Transformação*	Agropecuária	Outros**	Total
1963	97,5	2,0	0,5	100,00
1964	98,0	-	2,0	100,00
1965	94,4	1,2	4,4	100,00
1966	91,0	6,1	2,9	100,00
1967	91,9	6,7	1,4	100,00
1968	79,3	17,6	3,1	100,00
1969	58,0	27,3	14,7	100,00
1970	55,0	40,2	4,8	100,00
1971	45,2	48,5	6,3	100,00
1972	53,1	42,3	4,6	100,00
1973	86,8	9,1	4,1	100,00
1974	88,9	4,3	6,8	100,00
1975	76,5	21,2	0,2	100,00
1976	73,6	9,1	16,7	100,00
1977	60,5	34,2	5,3	100,00
1978	81,3	14,7	4,0	100,00
1979	74,2	25,5	0,3	100,00
1980	83,1	15,2	1,7	100,00
1981	74,7	21,8	3,5	100,00
1982	69,7	18,7	11,6	100,00
1983	74,6	17,6	7,8	100,00
1984	69,3	24,5	5,2	100,00
Total	74,9	19,0	6,1	100,00

Fonte: CID, 2007 *apud* SUDENE/BNB (1986)

*Inclui Agroindústria

** Engloba Turismo, Serviço, Telecomunicações, Extrativa Mineral e Pesca.

O cenário econômico do Ceará é expresso pela taxa percentual de crescimento do PIB que pode ser verificada no Gráfico 2. O comportamento desta variável é desigual durante os anos de 1970 a 1995, alcançando um pico (77,0%) nos anos de 1970 a 1975. Enquanto o PIB do Nordeste apresentou crescimento inferior (62,8%) quando comparando com o Ceará. Observou-se que entre os anos de 1985 a 1990, o Ceará apresentou um crescimento muito baixo (2,7%).

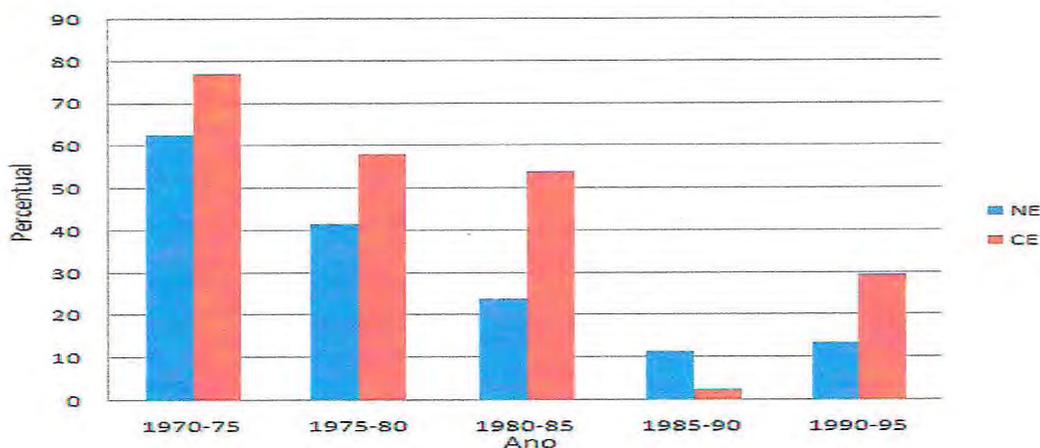


Gráfico 02 – Nordeste Taxa Percentual de Crescimento do PIB entre os anos de 1970 a 1995

Fonte: Dados originados da Tabela 2, SOARES, 2002 *apud* Agregados econômicos regionais: produto interno bruto-formação de capita-consumo do Governo-Nordeste do Brasil-1965-95. Recife: SUDENE. DPO, 1996.

De acordo com os resultados mostrados na Tabela 5, depreende-se um crescimento no PIB setorial do Ceará entre os anos de 1970 e 1985. Esse crescimento é sentido nos setores da indústria e serviço, em que a taxa de crescimento do Ceará estava acima da média de crescimento da região Nordeste. Entre os anos de 1985 e 1990, o Ceará apresentou taxas negativas de crescimento tanto na produção agropecuária como na industrial. Isto se explica pelo fato de ter sido o período da política de ajuste das finanças estaduais e reforma administrativa do Estado realizado no governo de Tasso Jereissati (SOARES, 2002). Porém, entre anos de 1990 e 1995 o Ceará retoma o ritmo da taxa de crescimento no setor industrial (26,8%).

Tabela 5: Evolução Quinquenal dos Incentivos por Grandes Setores no Nordeste e no Estado do Ceará entre 1970 e 2000

Quinquênio	Agropecuária		Indústria		Serviços	
	NE (%)	CE (%)	NE (%)	CE (%)	NE (%)	CE (%)
1970-75	65,0	100,9	44,6	82,7	66,3	77,0
1975-80	02,6	-05,0	65,0	119,8	59,5	84,5
1980-85	29,8	46,4	04,3	81,2	33,0	44,6
1985-90	-10,9	-21,6	06,4	-06,2	17,9	10,0
1990-95	-02,5	-13,1	13,4	26,8	17,8	39,4

FONTE: SOARES, 2002 *apud* Agregados econômicos regionais: produto interno bruto-formação de capita-consumo do Governo-Nordeste do Brasil-1965-95. Recife: SUDENE. DPO, 1996

Destaca-se o crescimento do setor agropecuário nos anos de 1970 a 1975 (vide Tabela 5). A taxa média de crescimento desse período no Ceará foi de (100,9%), superior ao do Nordeste que foi apenas (65,0%). Esse crescimento é explicado pelo estímulo dos incentivos fiscais durante o referido período. “Assim, e 1972, 682 empresas no Estado do Ceará, foram estimuladas pela política de incentivos fiscais vigente, ao plantio de 115.621 hectares, representando 85,6 % dos projetos e 63,4 % da área total aprovada para Região Nordeste”. (LOPES NETO, 1974, p. 7), demonstrando a grande importância da cajucultura no referido Estado.

3.2.1 Desigualdade de Renda no Estado do Ceará

Apesar de alguns avanços econômicos, em termos de crescimento do PIB global e PIB setorial, o Estado do Ceará apresenta uma das mais altas concentrações de renda da região Nordeste. A desigualdade de renda é analisada através do índice de Gini, que mede o grau de desigualdade existente na distribuição da renda domiciliar per capita. A interpretação do referido índice consiste em um intervalo entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior será a concentração de renda e quanto mais o intervalo se aproxima de 0, maior será o nível de igualdade de renda. Conforme se mostra, na tabela 6, houve uma redução na desigualdade de renda no Estado do Ceará, pois o índice que mede a concentração passou de 0,62 em 1995 para 0,58 em 2005.

Tabela 6: Coeficiente de Gini do Nordeste e Ceará entre 1994 e 2005

UF	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AL	NI	0,64	0,64	0,62	0,62	0,59	NI	0,61	0,61	0,61	0,58	0,57
BA	NI	0,61	0,64	0,61	0,60	0,59	NI	0,59	0,59	0,59	0,56	0,55
CE	NI	0,62	0,63	0,62	0,62	0,61	NI	0,61	0,59	0,57	0,58	0,58
MA	NI	0,58	0,60	0,62	0,61	0,58	NI	0,57	0,57	0,58	0,61	0,52
PB	NI	0,62	0,60	0,63	0,64	0,66	NI	0,60	0,60	0,57	0,60	0,58
PE	NI	0,58	0,61	0,59	0,60	0,60	NI	0,62	0,61	0,59	0,61	0,59
PI	NI	0,59	0,59	0,62	0,60	0,60	NI	0,60	0,62	0,60	0,59	0,59
RN	NI	0,60	0,61	0,60	0,60	0,60	NI	0,58	0,58	0,56	0,57	0,60
SE	NI	0,59	0,61	0,62	0,62	0,62	NI	0,57	0,56	0,58	0,56	0,55
NE	NI	0,60	0,62	0,62	0,61	0,61	NI	0,60	0,60	0,59	0,58	0,57

Fonte: CHAVES, 2008 *apud* Ipeadata/IPEA

Compreende-se que a desigualdade no Estado do Ceará tem se apresentado sempre maior em relação ao nível de concentração da região Nordeste. Conclui-se que os incentivos fiscais, injetados na economia cearense, serviram apenas como balizadores nos aspectos do crescimento econômico. Enquanto que na área de distribuição, não foram suficientes para solucionar a crise de pobreza vivida pela maioria da população cearense.

3.2.2 A evolução da cajucultura no Estado do Ceará

Nessa seção, busca-se aferir que o mecanismo de incentivos fiscais, via Fiset reflorestamento, obteve impacto direto na produção agrícola do estado do Ceará, assim como nos estados do Piauí e Rio Grande do Norte. A Lei nº 5.106 legitimou a concessão de incentivos fiscais a empreendimentos florestais. Em Seu artigo 1º determina:

as pessoas jurídicas poderão descontar do imposto de renda que devam pagar, até 50% do valor do imposto, as importâncias comprovadamente aplicadas em floresta ou reflorestamento, que poderá ser feito com essências florestais, árvores frutíferas, árvores de grande porte e relativa ao ano-base do exercício financeiro em que o imposto foi devido (CARVALHO, O. 1979, p. 212)

Durante a década de 1970, houve uma quebra de paradigma, quando os produtores de caju foram incentivados a ampliar sua produção através do programa Fiset reflorestamento. É importante chamar a atenção para o fato de que mesmo com a oferta dos incentivos financeiros, ainda não era oferecido o apoio técnico necessário para que a produção avançasse. Esse benefício veio ser estendido pelo BNB com a ampliação de estudos que definiram um melhor desempenho da produção. Para tal fim, esse banco de desenvolvimento estabeleceu uma parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA, 2000) e dessa forma viabilizou o “Zoneamento Pedoclimático da Cultura do Cajueiro (*Anacardium occidentale L.*)” (EMBRAPA 2000).

Pode-se destacar que o Estado do Ceará foi um dos maiores beneficiados por esses incentivos fiscais, como se verifica:

No Ceará, até a década de 60, predominava o cultivo extensivo do cajueiro, principalmente, na zona litorânea. Pimentel (1988), Paula Pessoa & Parente (1991) mostram que, a partir de 1968, os produtores foram incentivados pela SUDENE (artigo 34/18), PROTERRA (Decreto-lei 1134), Banco do Brasil (Fiset) e, posteriormente, através do FINOR Reflorestamento e Fundo de Investimento do Nordeste além da perspectiva de exportação, incentivos estes, que, sem dúvida, foram os principais indutores da expansão da cajucultura de forma mais organizada (EMBRAPA, 2000, p.13).

Mesmo tendo a maior parte da extensão territorial inserida na região de semi-árido, o Ceará apresenta excelentes condições competitivas para as cadeias produtivas da fruticultura que são destinadas tanto ao mercado interno como ao setor de exportações. Observa-se que dentre as culturas que compõem o agronegócio cearense, o caju surge em primeiro lugar no *ranking* agroexportador (14,4%), como pode ser observado na Tabela 6.

Tabela 7: Valor e participação das Exportações dos Principais Agronegócios em 2003 no Estado do Ceará

PRINCIPAIS AGRONEGÓCIOS CEARENSES		US\$ MILHÕES	PARTICIPAÇÃO %	CLASSIFICAÇÃO	
				CE/NE(*)	CE/BR(**)
1	Castanhas de Caju	109,9	14,4 %	1º	1º
2	Peles e Couro	107,4	14,1 %	1º	3º
3	Camarões	80,9	10,6 %	1º	1º
4	Lagostas	30,7	4,0 %	1º	1º
5	Frutas	21,6	2,8 %	4º	8º
6	Cera de Carnaúba	10,5	1,4 %	1º	1º
7	Mel de Abelhas	5,6	0,7 %	2º	4º
8	Suco de Frutas (1)	4,1	0,5%	1º	3º
9	Extratos Vegetais (LCC)	2,3	0,3%	1º	1º
10	Flores (2)	1,1	0,1%	1º	2º
11	Peixes	0,8	0,1%	4º	10º
12	Pimenta	0,6	0,1%	1º	1º
Totais Principais Agronegócios (3)		375,5	49,3%		
Total Agronegócios (4)		600,7	78,9%		
Total das exportações do Ceará		760,9	100,0%		

Fonte: Toda Fruta apud SECEX/MDIC (2003)

(1) Para classificação, considerou-se outros sucos (exceto suco de laranja)

(2) Fonte – VIGIAGRO/DFA-CE/MAPA

(3) Doze (12) principais agronegócios do Ceará, com maior potencial de mercado

(4) Agronegócios conforme a definição do MAPA

(*) Classificação do Ceará nas exportações nordestinas

(**) Classificação do Ceará nas exportações brasileiras

Convém destacar que, no comparativo da pauta de exportações do Estado do Ceará em relação ao Brasil, tendo como base a Tabela 7, a produção cearense representa um universo significativo desse setor ano após ano.

Tabela 8 – Exportações de Amêndoas de Castanhas de Caju do Brasil e do Estado do Ceará – 1992 e2004.

Ano	Brasil	Ceará	Brasil	Ceará	Brasil	Ceará
	US\$	US\$	Kg	Kg	Preço médio/kg	Preço médio/kg
1992	146.441.147	122.868.332	38.096.608	31.951.594	3,84	3,84
1993	119.896.229	103.190.979	31.170.176	26.758.775	3,85	3,85
1994	109.200.201	92.503.335	23.079.318	19.538.541	4,73	4,73
1995	147.235.971	129.926.894	31.877.166	28.295.191	4,62	4,59
1996	167.507.625	149.985.004	36.222.441	32.692.256	4,62	4,59
1997	156.917.101	138.723.344	36.348.959	32.265.121	4,32	4,30
1998	142.575.340	124.060.374	31.881.918	27.905.023	4,47	4,44
1999	142.124.064	115.786.483	24.100.795	19.895.527	5,89	5,82
2000	165.059.075	137.479.200	33.587.871	28.294.004	4,91	4,86
2001	112.251.250	87.919.755	29.356.397	23.199.238	3,82	3,79
2002	105.131.659	79.986.254	30.114.329	22.423.608	3,49	3,58
2003	143.759.914	109.947.173	41.568.892	31.725.401	3,46	3,46
2004	186.375.500	142.109.570	47.441.500	36.071.227	3,93	3,94

Fonte: PINHEIRO *et al*, 2006 *apud* Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior ALICE (adaptada).

Esse comparativo fica ainda de forma mais clara quando se visualiza o Gráfico 3. Nele observa-se que as informações situam como recorde nacional 180.000 toneladas de castanha nos anos de 1993, 2003 e 2004. Ao passo que nos anos de 1993, 1997 e 1998, foram registrados os piores números. Essas oscilações na produção, segundo PINHEIRO *et al* (2006), são decorrentes dos efeitos climáticos.

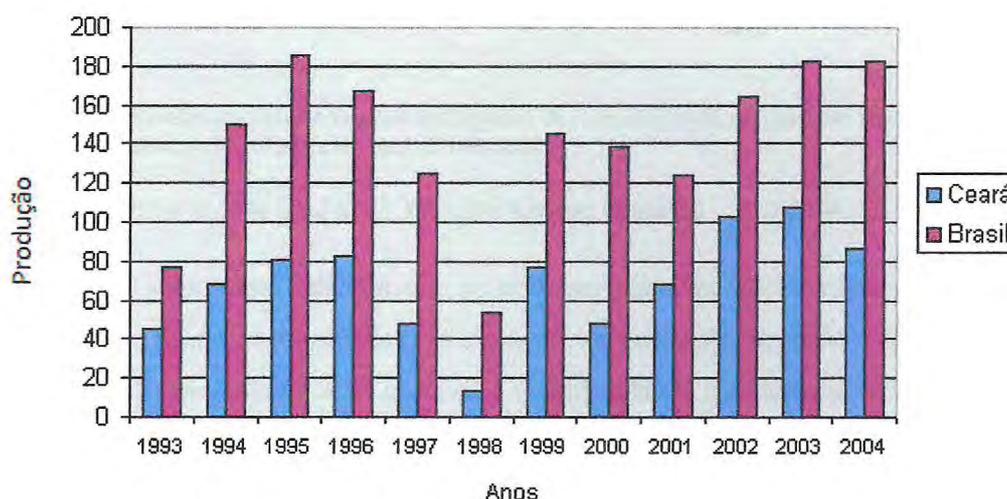


Gráfico 3 - Evolução da Produção de castanha de caju no Brasil e no estado do Ceará entre os anos de 1992 e 2004 (1000 t).

Fonte: PINHEIRO *et al*, 2006 *apud* Produção Agrícola Municipal (1992-2004).

Pode-se perceber no Gráfico 4 que os estados do Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte apresentam uma característica hegemônica do setor. Suas participações evidenciam uma forte concentração desses três estados na produção do caju, o que acaba influenciado diretamente a produção nacional.

Em um estudo realizado pela EMBRAPA, os números percentuais colaboram de forma significativa para que possamos visualizar essa realidade da cajucultura e o peso da produção desses três estados em relação ao montante produzido no País. Conforme o referido estudo, tem-se que o somatório da produção dos supracitados estados, em termos percentuais, representa em torno de 95% da produção nacional, sendo o Ceará o maior produtor respondendo sozinho por 76%, no ano de 1985 (EMBRAPA 2000).

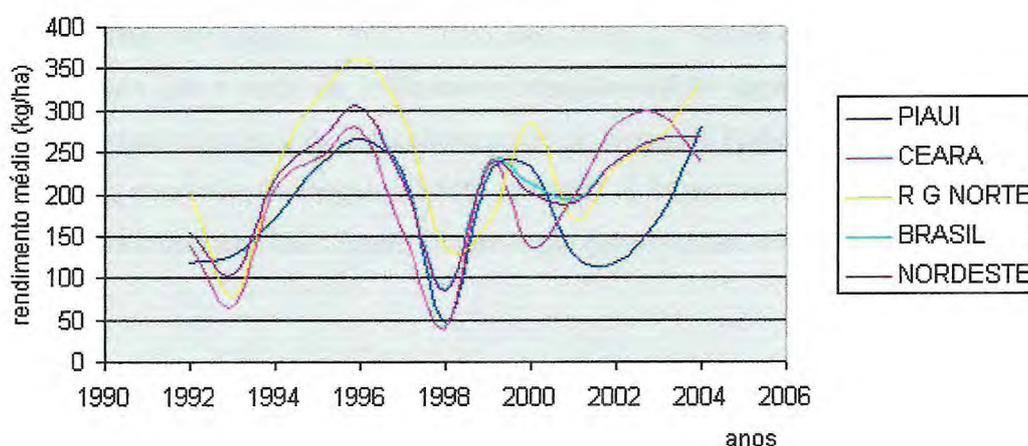


GRÁFICO 4 – Rendimento Médio (kg/ha) da Castanha de Caju no Brasil, no Nordeste e nos Estados do Piauí, Ceará e Rio Grande do Norte entre os anos de 1992 e 2004.

Fonte: PINHEIRO *et al*, 2006 *apud* IBGE, Produção Agrícola Municipal – 1992-2004

É importante salientar que as políticas públicas, tanto de incentivos fiscais com apoio técnico, foram responsáveis pela expansão da produção nos referidos estados. Somente com o apoio financeiro não seria possível a viabilização da cajucultura em larga escala nesses três estados.

De acordo com Cartograma 1 a maioria dos clientes, que desenvolvem atividades ligadas a cajucultura, do Banco do Nordeste do Brasil, está localizada dentro de regiões

compreendidas nos estados do Piauí, Ceará e Rio Grande Norte. Confirmando a participação efetiva das instituições que oferecem linhas crédito, e dos produtores desse segmento da fruticultura. Ainda sobre esse tópico, conforme mapeamento realizado por Santos *et al* (2007), há uma concentração desses clientes nos municípios de Tutóia (MA) Monsenhor Hipólito (PI), Amontada, Camocim, Itapipoca, Itarema, todos no Ceará e Carnaubais e Serra do Mel, no Rio Grande do Norte. Sendo o município de Itapipoca no Ceará o local de maior concentração desse tipo clientes do BNB.

A elevação na produção da fruticultura é sentida de uma forma direta na produção industrial, destacando-se a agroindústria. O crescimento desses dois setores da economia está ligado à estreita relação de dependência que um setor tem do outro (SILVEIRA & LEITE, 1991).

O ano de 1973 serve como divisor de águas no comparativo entre a produção de castanha extrativa e agrícola. Prova disso, pode-se extrair através da Tabela 8, na qual tem-se a constatação que a partir de 1974 houve uma diminuição significativa da participação da castanha extrativa no bojo da cajucultura cearense. Segundo Pinheiro *et al.*(2006), em termos percentuais, essa redução chegou a 2,50% em 2003. É importante frisar que no ano inicial do estudo dessa tabela essa duas formas de produção participavam em um grau de igualdade.

Tabela 9: Produção Brasileira de Castanha de Caju. (1973 – 2003)

ANO	PRODUÇÃO		TOTAL (t) (a+b)	PARTICIPÇÃO (%)	
	AGRÍCOLA (a)	EXTRATIVA(b)		a/c	b/c
1973	38732	36936	75668	51,19	48,81
1974	47898	34901	82799	57,85	42,15
1975	46613	20490	67103	69,46	30,54
1976	62079	22967	85046	72,99	27,01
1977	67127	26775	93902	71,49	28,51
1978	92044	21847	113891	80,82	19,18
1979	58588	19271	77859	75,25	24,75
1980	66005	18387	84392	78,21	21,79
1981	73521	18340	91861	80,04	19,96
1982	94166	18865	113031	83,31	16,69
1983	35313	11435	46748	75,54	24,46
1984	112974	16941	129915	86,96	13,04
1985	114167	17774	131941	86,53	13,47
1986	82058	13257	95315	86,09	13,91
1987	104375	13742	118117	88,37	11,63
1988	133355	12716	146071	91,29	8,71
1989	143991	8870	152861	94,20	5,80
1990	107664	8584	116248	92,62	7,38
1991	185965	9107	195072	95,33	4,67
1992	107955	8743	116698	92,51	7,49
1993	77098	6950	84048	91,73	8,27
1994	149804	6601	156405	95,78	4,22
1995	185229	6239	191468	96,74	3,26
1996	167211	5041	172252	97,07	2,93
1997	125397	5327	130724	95,93	4,07
1998	54124	4911	59035	91,68	8,32
1999	145437	8919	154356	94,22	5,78
2000	138608	5881	144489	95,93	4,07
2001	124073	6266	130339	95,19	4,81
2002	178396	5752	184148	96,88	3,12
2003	183094	4705	187779	97,5	2,50

Fonte: PINHEIRO *et al*, 2006 *apud* IBGE –Produção da extração vegetal e da silvicultura (1973-2003)

Em relação à área colhida de castanha de caju, estudos apontam um crescimento entre os anos de 1993 a 2004 no estado do Ceará. Pode-se observar esse fato através da Tabela 9, na qual, tem-se essa área totalizando 327 ha em 1993, e alcançando em 2004 366 mil ha. Contudo, esse crescimento não é constante, ocorreram flutuações ao longo desse período, sendo importante observar que a área colhida teve seu pior patamar no ano de 1998 perfazendo um total 299 mil ha. Nesse contexto, vale relatar que o rendimento (kg/ha) sofre um impacto significativo durante esses estágios de oscilações.

Tabela 10: Área Colhida, Produção e Rendimento de Castanha de Caju no Estado do Ceará, (1993 a 2004)

ANOS	ÁREA COLHIDA (ha)	PRODUÇÃO OBTIDA (t)	RENDIMENTO (kg/ha)
1993	327472	22427	68
1994	327090	68185	208
1995	332882	80896	243
1996	299240	83047	278
1997	317140	48464	153
1998	297488	13634	46
1999	320918	77113	240
2000	347152	47737	138
2001	342550	67935	198
2002	362226	102431	283
2003	364601	108051	296
2004	366583	86577	236

Fonte: PINHEIRO *et al*, 2006 *apud* IBGE –Produção Agrícola Municipal – 1993 e 2004.

A cerca do processo de industrialização da castanha de caju, é importante destacar que o processo de beneficiamento vem alcançando números significativos. Esses valores evidenciam também um incremento na produção, já que, segundo Pinheiro *et al* (2006), a castanha de caju beneficiada hoje no Ceará não é oriunda tão somente das fronteiras agrícolas desse estado, chegando a receber frutas para beneficiamento inclusive do exterior.

A Tabela 10 representa uma síntese do crescimento no volume de Castanhas processadas, e contribui para ilustra o grau de aperfeiçoamento que a produção de castanha de caju vem sofrendo nos últimos anos, notadamente nos estados do Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte.

TABELA11: Volume de Castanha Processada nos Estados do Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte no Período de 1993 a 2004.

ANOS	CEARÁ	PIAUI	RIO G. do NORTE	TOTAL
1993	105053	80	16862	121995
1994	113501	227	21727	135455
1995	143983	293	31236	175512
1996	205746	970	32976	239692
1997	174835	5125	26527	206487
1998	127207	6000	24951	158158
1999	126392	6590	26774	159756
2000	169697	8517	37291	215505
2001	143165	9396	32220	184781
2002	146557	10448	32020	189025
2003	203958	13695	22678	240331
2004	191273	15500	33008	239781
TOTAL	1851367	76841	338270	2266478

Fonte: PINHEIRO *et al*, 2006 *apud* IBGE: Levantamento de castanha "in natura"/indústria entre os anos de 1993 e 2004

Todos os dados analisados confirmam o potencial gerado pela cajucultura na economia cearense.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo procura avaliar a evolução da economia no estado do Ceará através dos incentivos fiscais 34/18 FINOR, programa utilizado pelo Governo Federal para atrair capital privado para o Nordeste, e do Fiset turismo, pesca e reflorestamento. Esse último forneceu crédito com a finalidade de subsidiar a produção de cajucultura no estado.

No tocante a dinâmica geral da economia nordestina, evidencia-se que o crescimento industrial se deu de forma desigual e diferenciada entre os estados. Verifica-se que a taxa percentual de crescimento do PIB do Ceará esteve acima da média da região entre os anos de 1970 e 1985. Esse desempenho pode ser explicado pela participação efetiva do planejamento econômico do Estado, tanto no âmbito Federal como Estadual, em suas respectivas políticas de incentivos fiscais via SUDENE e FDI.

Faz-se referência as condições favoráveis que foram apresentadas pelo Ceará, principalmente na questão do investimento em infra-estrutura, com o intuito de atrair indústrias que estavam instaladas em outras regiões do País. Dessa forma, os impactos dos incentivos fiscais foram sentidos no processo de modernização e crescimento da indústria na economia cearense.

O setor industrial vem se destacando nas áreas de produção têxtil, vestuário e alimentos que estão espalhados pelo interior cearense e região metropolitana da capital. Deve-se atribuir a participação da agroindústria nesse setor, dando destaque a produção e beneficiamento da fruticultura, especialmente a castanha de caju. Além do setor industrial, pode-se destacar o crescimento no setor do turismo, pois o referido Estado é dotado de belezas naturais que proporcionam um forte atrativo para viajantes do mundo todo.

Conclui-se que os impactos dos incentivos fiscais no Estado do Ceará proporcionaram a elevação da taxa de crescimento econômico. Contudo, verificou-se o favorecimento da concentração de renda entre as classes sociais. Faz-se necessário o surgimento de políticas públicas que priorizem o capital humano no intuito de solucionar a questão das disparidades de renda. Com o foco nessas diretrizes, não só o Estado do Ceará, mas o Brasil irá alcançar um crescimento econômico acompanhado de um desenvolvimento social.

5. REFERÊNCIAS

- AGUIAR, M. de J.N *et al* . **Zoneamento Pedoclimático para a cultura do cajueiro (*Anacardium occidentale* L.) no nordeste do Brasil e norte de Minas Gerais**. Fortaleza: Embrapa Agroindústria Tropical / Recife: Embrapa - CNPS-ERP-NE, 2000. 30p. (Embrapa Agroindústria Tropical. Boletim de Pesquisa, 27).
- ALMEIDA, Mansueto. **O mito da recriação da SUDENE**. Valor Econômico 18/02/2008 Disponível em: < http://www.sfipec.org.br/artigos/competitividade/recriacao_sudene.htm>. Acesso em: 12/12/2008.
- ALMEIDA, J. E. de; ARAÚJO, J. B. de.. **Um modelo exaurido: a experiência da SUDENE**. *Revista Teoria e Evidência Econômica*. Passo Fundo. v. 12 nº 23, novembro de 2004.: Disponível em: < http://www.ie.ufu.br/ix_enep_mesas/Mesa%2031%20%20Hist%C3%B3ria%20econ%C3%B4mica%20e%20social%20Brasileira%20II/UM%20MODELO%20EXAURIDO.pdf> Acesso em 20/10/2008.
- ANDRADE, M. C. (1981). **Estado, Capital e Industrialização do Nordeste**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar, **A Questão Regional, o Nordeste e Celso Furtado**. “In” OLIVEIRA, Alfredo José Pessoa de *et al*. **A Economia do Nordeste na Fase Contemporânea**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2006 p. 25
- BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm> Acesso em 20/11/2008.
- CAMPELO, Livia Gaigher. **A Política Nacional de Controle da Desertificação e o Zoneamento Ecológico-Econômico** Disponível em: <http://conpedi.org/manaus/arquivos/anais/campos/livia_gaigher_bosio_campello.pdf> Acesso em:20/11/2008.
- CARVALHO, Fernanda Ferrário de. **Da esperança à crise – a experiência das políticas regionais no Nordeste**. Campinas: IE/Unicamp, 2001. (Dissertação de mestrado)
- CARVALHO, Fernanda Ferrário de. **A Extinção da SUDENE – Um Marco das Transformações na Política de Desenvolvimento Regional no Brasil**. Campinas: IE/Unicamp, 2006. (Tese de doutorado).
- CARVALHO, Otamar de; EGLER, Cláudio Antonio Gonçalves. **Alternativas de Desenvolvimento para o Nordeste Semi-Árido** . Fortaleza: Banco do Nordeste.2003.
- CARVALHO, Otamar de; **Desenvolvimento Regional**. Rio de Janeiro: Campus. 1979.

CHAVES, Adelson Belchior. **Pobreza, Desigualdade de Renda, FNE E Transferências Constitucionais: uma análise para o Nordeste Brasileiro.** Fortaleza. CAEN, 2008 (Tese de mestrado)

FARIAS, Airton. **História do Ceará: Dos Índios à Geração Cambéba.** Fortaleza: Editora Tropical, 1997

FEITOSA, Cid Olival. **As Transformações Recentes da Economia Sergipana: 1970-2005.** Campinas: IE/Unicamp, 2007. (Dissertação de mestrado)

FERREIRA, Assuério, **O Nordeste brasileiro: contraponto inacabado da acumulação.** "In" OLIVEIRA, Alfredo José Pessoa de *et al.* **A Economia do Nordeste na Fase Contemporânea.** Fortaleza: Banco do Nordeste, 2006 p. 66

FURTADO, Celso Monteiro. **A constatação do GTDN e as Exigências da Atualidade.** "In" ALENCAR JÚNIOR, José Sydrião *et al.* **Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.

GTDN. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste.** *Revista Econômica do Nordeste*, BNB. Fortaleza, v.28, n. 4, p.387-432, outubro/dezembro de 1997.

LEMOS, José de Jesus Sousa. **Mapa da Exclusão Social no Brasil Radiografia de Um País Assimetricamente Pobre.** 2ª edição. Fortaleza. BNB. 2008.

MANTEGA, Guido. **A Economia Política Brasileira.** 6ª edição. Petrópolis: Vozes. 1991.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma Religião,** SUDENE Nordeste. Planejamento e Conflitos de Classes. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1978.

OLIVEIRA, Clonilo Moreira Sindeaux de; VIANNA, Pedro Jorge Ramos. **Desenvolvimento Regional 50 anos do BNB.** Fortaleza: Banco do Nordeste, 2005.

OLIVEIRA, Alfredo José Pessoa de; SOUSA, Fernando José Pires de. **A Desconcentração Industrial e o Nordeste: do Estado desenvolvimentista à globalização.** "In" OLIVEIRA, Alfredo José Pessoa de *et al.* **A Economia do Nordeste na Fase Contemporânea.** Fortaleza: Banco do Nordeste, 2006 p. 112.

PINHEIRO, José César Vieira; AGUIAR, José Vanglesio; PIRES, Francisco Otávio. **Uma Visão Panorâmica Sobre a Castanha-de-Caju "In natura" e Processada nos Principais Estados Produtores.** Fortaleza, 2006. Disponível em <<http://www.sober.org.br/palestra/5/1007.pdf>> acesso em: 05/12/2008.

PORQUE INVESTIR NO CEARÁ? FRUTICULTURA. Toda Fruta. Disponível em <<http://www.todafruta.com.br/todafruta/institucional.asp?menu=642>> acesso em: 1/12/2008.

RODRIGUES, Marly. **A Década de 50 – Populismo e metas desenvolvimentistas no Brasil**. 4ª edição. São Paulo: Editora Ática. 1999.

SEM FORÇA política: após recriação, Sudene continua fragilizada. Diário do Nordeste online. Fortaleza, 02 nov.2008, Caderno Nacional. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=586278>> Acesso em: 10/12/2008.

SANTOS, Ailton Nogueira et al. **Fruticultura nordestina: desempenho recente e possibilidade de políticas**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

SILVA FILHO, Guerino Edécio da. **A Interpretação para o Atraso Relativo do Nordeste a partir da Teoria do Desenvolvimento Econômico Periférico da Cepal**. Revista Econômica do Nordeste, BNB. Fortaleza, v.28, n. 4, p.433-450, outubro/dezembro de 1997.

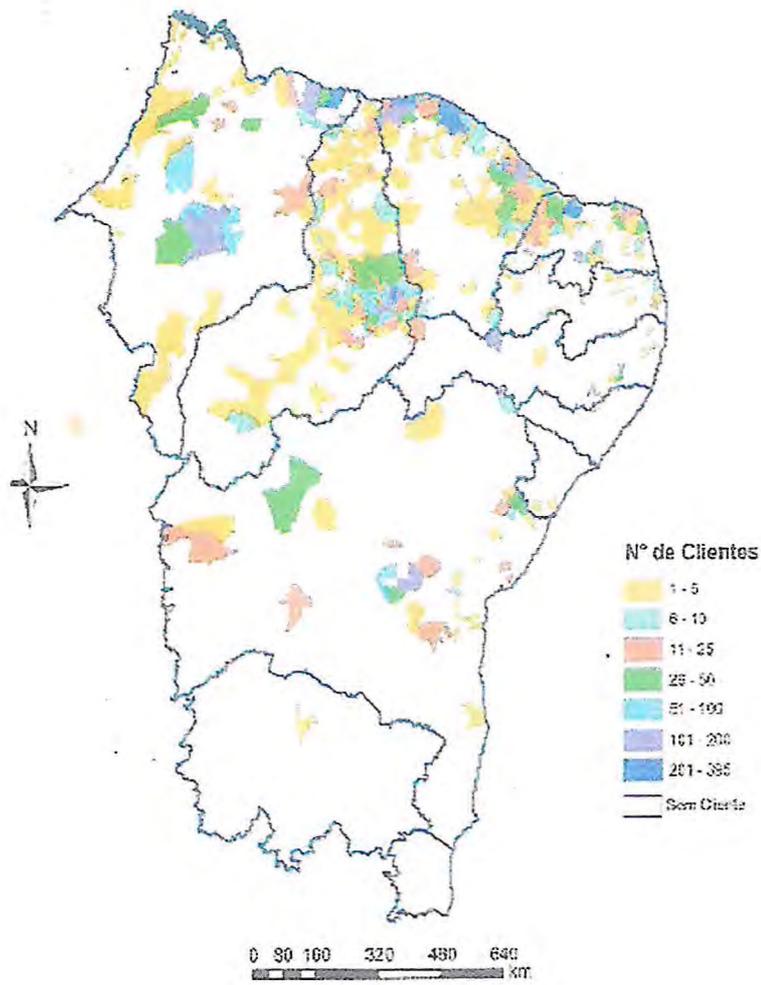
SILVEIRA, J. D., LEITE, P.S. **Estudos sobre a agroindústria no Nordeste: a agroindústria de produtos alimentares**. Fortaleza: Secretaria Nacional de Irrigação/BNB/ETENE, 1991. v. 6.

SOARES, Francisco de Assis. **Trajetórias de Crescimento e Estruturas Produtivas do Ceará e do Maranhão a partir das Matrizes Insumo – produto**. “In” ROSA, Antonio Lisboa Teles; KHAN, Ahmad Saeed (orgs.). **Nordeste – Reflexões Sobre Aspectos Setoriais e Locais de Uma Economia**. Fortaleza: CAEN, 2002.

SOUSA, Hermínio Ramos de. **A Agricultura e Política Agrícola no nordeste: Do GTDN À Liberalização Comercial**. Revista Econômica do Nordeste, BNB. Fortaleza, v.28, n. 4, p.499-518, outubro/dezembro de 1997.

SOUZA, Danúcia Dias de. **O Nordeste e a SUDENE**. “In” LIMA, Marcos Costa; DAVID, Maurício Dias (orgs.). **A atualidade do pensamento de Celso Furtado**. São Paulo: Editora Verbena, 2008.

6. ANEXO



CARTOGRAMA 1 Cultura do Caju – Distribuição espacial dos clientes do BNB

Fonte: Santos (2007)