

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 40 • nº 157
janeiro/março – 2003

DESAFIOS ECONÔMICOS PARA A LEGISLATURA 2003-2006

Supervisão Editorial

Ana Luiza Fleck Saibro

Organização e Seleção de Temas

André Eduardo da Silva Fernandes

Marcos José Mendes

Revisão

Antonio Pereira de Paula

Preparação de Originais e Padronização de Texto

João Cândido de Oliveira

Martha Damasceno de Carvalho

A extinção da Sudam e da Sudene

Cláudia Cristina Pacheco Moreira

Sumário

1. Introdução. 2. Criação das superintendências de desenvolvimento regional. 3. Atuação da Sudam e da Sudene. 4. Principais fatores institucionais e organizacionais que favoreceram a ocorrência de corrupção. 5. Mudanças ocorridas com a extinção da Sudam e da Sudene. 6. Atual estágio de implementação das agências de desenvolvimento. 7. Conclusão.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988, em relação às anteriores, atribuiu papel de maior destaque à questão do desenvolvimento regional, de modo que a redução das desigualdades sociais e regionais constitui-se em um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, inciso III).

O enfoque regional da Constituição está consubstanciado em vários de seus dispositivos, que contemplam ações em prol do desenvolvimento regional e da redução dos profundos desníveis entre as regiões brasileiras. Entre os dispositivos que conferem responsabilidades à União no tratamento da questão, encontram-se:

- Art. 21, inciso IX – execução e elaboração de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social entre as competências da União;
- Art. 43 – ação articulada da União em termos administrativos, visando à redução das desigualdades regionais,

Cláudia Cristina Pacheco Moreira é Consultora Legislativa do Senado Federal.

inclusive com o emprego de incentivos, como isenções e reduções de tributos e juros favorecidos;

- Art. 159 – instituição dos fundos regionais para as Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE, FNO e FCO);
- Art. 163, inciso VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito com o desenvolvimento regional;
- Art. 165 – estabelecimento, no plano plurianual, de diretrizes e metas regionalizadas e definição da redução das desigualdades inter-regionais como uma das funções dos orçamentos;
- Art. 170, inciso VII – redução das desigualdades regionais e sociais como um dos princípios da ordem econômica;
- Art. 192 – desenvolvimento equilibrado do País entre os objetivos do sistema financeiro nacional;
- Art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – aplicação mínima de recursos federais destinados à irrigação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste.

Embora tenha ficado patente, na Constituição, a preocupação com as desigualdades sociais e regionais, muitos dos dispositivos não são auto-aplicáveis e, portanto, na falta de regulamentação pelo Congresso Nacional, não tiveram o efeito desejado na diminuição das disparidades regionais.

Reduzir as desigualdades no nível de desenvolvimento entre as diversas regiões não é preocupação recente no País, uma vez que o Brasil vem executando, há mais de cinco décadas, um conjunto de políticas de desenvolvimento regional cujo foco tem sido a utilização de um sistema de incentivos fiscais, por meio dos quais procurou-se ofertar crédito subsidiado às atividades produtivas nas regiões menos desenvolvidas.

Além dos extintos Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) e Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam), o sistema de incentivos fiscais abrangia o Plano de Inte-

gração Nacional – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Pin-Proterra) e os Fundos Constitucionais do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO).

Nos últimos anos, o Finam e o Finor foram alvo de uma série de denúncias de aplicação irregular de recursos públicos, fraudes, distorções e ineficiência no alcance do objetivo de diminuir o hiato que separa o Norte e o Nordeste das regiões mais dinâmicas do País.

Além das críticas ao funcionamento dos fundos de investimentos regionais, o aparato institucional/organizacional voltado para o desenvolvimento regional, responsável pela administração dos fundos, também há muito tempo vinha sendo questionado pela ineficiência e pela ineficácia de suas iniciativas. Apesar de toda a estrutura administrativa e institucional direcionada à questão regional nos diversos níveis de governo, o Brasil não logrou superar os desníveis regionais, que se constituem em sério obstáculo ao desenvolvimento sustentável e à justiça social.

No bojo das denúncias de fraudes, o Governo Federal decidiu reformular os sistemas de incentivos fiscais, extinguindo o Finor e o Finam e implantando os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste (FDA e FNDE). As Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e do Nordeste (Sudene) também foram extintas e, em seu lugar, criadas as Agências de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e do Nordeste (Adene).

A extinção das duas superintendências e a reformulação do sistema de incentivos fiscais ocasionaram a retomada da discussão sobre a melhor estratégia de desenvolvimento regional a ser seguida em um contexto de novos desafios, entre os quais, a crise econômico-fiscal vivida pelo País e o processo de inserção competitiva na economia globalizada.

O que se pretende com o presente estudo é verificar o significado e as perspectivas,

para a política de desenvolvimento regional, da reformulação do sistema de incentivos fiscais e da modificação da estrutura institucional de desenvolvimento regional.

2. Criação das superintendências de desenvolvimento regional

Anteriormente à criação da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a ação do Governo Federal nas regiões menos desenvolvidas constituía-se de iniciativas isoladas, sobretudo em relação ao combate à seca no Nordeste e à produção de borracha na Amazônia. Na Constituição de 1946, foi prevista a alocação de três por cento das rendas tributárias de estados, territórios e municípios da Região Norte ao plano de valorização econômica da Amazônia, cuja aplicação dar-se-ia por intermédio do Governo Federal. Para o plano de defesa contra os efeitos da seca, previu-se a aplicação de três por cento da renda tributária da União, de estados e municípios do Nordeste.

Em outra etapa da política de desenvolvimento regional, o aparato institucional e organizacional foi ampliado com a criação, em 1952, do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e, em 1953, com a instituição da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), que, mais tarde, se transformaria em Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

A política de desenvolvimento regional obteve grande impulso a partir da criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), constituído, no ano de 1956, pelo Presidente Juscelino Kubitschek e coordenado pelo economista Celso Furtado. O GTDN, responsável pela primeira interpretação teórica sobre as desigualdades regionais no Brasil, elaborou amplo diagnóstico acerca da Região Nordeste, consubstanciado no documento “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, que retratava a situ-

ação da região no final da década de 50 e procedia ao levantamento das causas geradoras de seu relativo atraso frente às áreas mais dinâmicas do País.

O documento do GTDN ofereceu argumentos técnicos que, somados a fatores políticos ocorridos no final da década de 50, levaram à criação, por intermédio da Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), simbolizando a relevância do Nordeste como objeto de uma política pública específica.

Na forma concebida por Celso Furtado, o governo usaria o novo órgão como elemento de planejamento e de administração dos recursos públicos, na busca da promoção do desenvolvimento, financiando projetos que induziriam ao crescimento econômico e corrigiriam as desigualdades.

Posteriormente, em 27 de outubro de 1966, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), com o objetivo principal de promover a ocupação produtiva da Amazônia a partir do aproveitamento de seus recursos naturais, ampliando as fronteiras econômicas do País e propiciando o desenvolvimento da região.

3. Atuação da Sudam e da Sudene

Em seus primórdios, ambas as autarquias exerciam o papel de órgãos regionais formuladores de planos de desenvolvimento, programas e projetos de investimento. As competências da Sudam e da Sudene ainda se estendiam à análise, avaliação e acompanhamento das aplicações dos incentivos fiscais e financeiros, assim como da isenção e redução do imposto de renda para projetos nas regiões Norte e Nordeste.

Ambas as autarquias também tinham a competência de supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e a execução dos programas e projetos de interesse para o desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, a cargo de outros órgãos ou entidades federais.

Durante sua primeira fase, a ação da Sudene foi norteadada por planos diretores plurianuais, estabelecidos por lei e formulados a partir de pesquisas, estudos e diagnósticos, com vistas a dotar os estados do Nordeste e o norte de Minas Gerais de infraestrutura necessária à modernização da região.

O I Plano Diretor da Sudene (1961-1963) contemplava, entre outros aspectos, investimentos em infra-estrutura (energia elétrica, rodovias, ferrovias e portos), incentivos para a consolidação do parque manufatureiro e implantação das indústrias de base, reformulação da política de aproveitamento dos recursos de água, orientação e intensificação da pesquisa agrônômica, melhoria das condições de abastecimento, investimentos em saúde pública e educação de base.

Ao I Plano Diretor, cujos gastos em infra-estrutura representaram 75% do orçamento da Sudene, seguiram-se mais três. A partir do II Plano Diretor, foram incorporados outros setores diretamente ligados ao bem-estar social, tais como, eletrificação de pequenas comunidades, habitação popular, instalação de saneamento público, ampliação de cursos técnicos e reaparelhamento das universidades.

Algumas particularidades na estrutura inicial da Sudene marcaram sua forma de atuação, entre elas, o fato de estar diretamente subordinada ao Presidente da República. Seu superintendente, inicialmente, tinha *status* de Ministro de Estado, e sua estrutura era formada por um Conselho Deliberativo, de caráter político, e por uma Secretaria Executiva, de natureza técnica. O Conselho Deliberativo, extremamente representativo, atuava como fórum qualificado de discussão dos assuntos de interesse da região. Instância decisória máxima da Sudene, era constituído por vinte e dois membros, sendo nove indicados por Governadores dos Estados do Nordeste, um representante do Estado-Maior das Forças Armadas e nove representantes de órgãos e enti-

dades, entre os quais, os Ministérios da Agricultura, Saúde, Educação e Cultura, e Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (atual BNDES) e Banco do Nordeste do Brasil. Em termos de recursos, previu-se a destinação anual à Sudene, pelo menos, dois por cento da renda tributária da União.

Outro fator relevante na atuação da Sudene foi a assistência técnica e financeira fornecida por organismos internacionais, como Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA), Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), Organização Mundial da Saúde (OMS), Banco Mundial (Bird) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), assim como por governos estrangeiros.

A atuação da Sudam, criada à semelhança da Sudene, foi norteadada pelo Plano de Valorização Econômica da Amazônia, instituído pela Constituição Federal de 1946, com duração plurianual e aprovação por decreto do Poder Executivo. O Plano de Valorização Econômica da Amazônia era elaborado pela própria Sudam, que procedia anualmente a sua revisão e à avaliação dos resultados de sua execução. Cabia à Sudam quantia não inferior a dois por cento da renda tributária da União e três por cento da renda tributária dos Estados, Territórios e Municípios da Amazônia, além de recursos provenientes de dotações orçamentárias e créditos adicionais.

A estratégia da Sudam para o desenvolvimento da Amazônia baseou-se na utilização de eixos naturais de penetração para a região e na ocupação de áreas selecionadas por pólos agropecuários e minerais. Orientava-se pelo incentivo a atividades de exploração por meio de corredores de exportação, visando a obter vantagens no mercado internacional a partir de produtos como carnes, minérios, madeiras e celulose.

A vinculação direta da Sudene à Presidência da República foi perdida em 1964, mas, até 1972, manteve-se sua autoridade

na elaboração de planos regionais. Ao último plano regional, o IV Plano Diretor da Sudene, seguiu-se o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974), em que o desenvolvimento do Nordeste e o das demais regiões figuravam como capítulos do Plano Nacional. A partir de então, as superintendências de desenvolvimento perderam o papel de supervisão das ações dos órgãos federais em suas regiões.

A Sudene, após o golpe militar de 1964, passou a sofrer processo de esvaziamento político e orçamentário. Foi incorporada ao novo Ministério do Interior, e sua autonomia, seus recursos e objetivos foram restringidos. A partir da década de 70, as superintendências passaram de formuladoras a executoras das estratégias de desenvolvimento regional.

A Sudam e a Sudene foram submetidas a mudanças em suas estruturas e prioridades, limitando-se suas atividades, basicamente, à administração dos sistemas de incentivos fiscais formados pelo Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) e pelo Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam), criados em 1974 pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro, com o objetivo primordial de diminuir as desigualdades socioeconômicas entre as regiões Norte e Nordeste e as regiões mais desenvolvidas do País, oferecendo apoio financeiro a empresas que pretendiam instalar-se ou ampliar sua atuação naquelas regiões.

4. Principais problemas organizacionais e institucionais que permitiram a ocorrência de corrupção

O sistema de incentivos fiscais Finam/Finor abarcava uma gama muito grande de órgãos e agentes. Além das superintendências regionais e dos bancos operadores, Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco da Amazônia S/A (BASA), o sistema envolvia: a empresa optante pelo Fundo; a empresa incentivada, cujo empreendimento era financiado com os recursos do Fundo medi-

ante a entrega de ações e debêntures de sua emissão; a Secretaria da Receita Federal (SRF), responsável pelo recolhimento do imposto e pela autorização da transferência dos recursos para o banco operador; a Secretaria do Tesouro Nacional, transferidora dos recursos arrecadados ao banco operador; a Comissão de Valores Mobiliários, responsável pela fiscalização das empresas incentivadas e dos leilões de títulos; e os escritórios de consultoria especializada que elaboravam as cartas-consulta e os projetos das empresas beneficiárias.

O fato de os recursos terem origem na própria empresa incentivada contribuiu para a ocorrência de falhas no funcionamento do sistema, fraudes, má aplicação e desvio de recursos. O vínculo direto entre a origem e o uso do incentivo abriu a possibilidade de as empresas recuperarem para si, de forma livre, parcela do imposto devido, com a fachada de investimentos falsos ou superestimados no Nordeste e na Amazônia. A intermediação da aprovação pela Sudene e Sudam, quer se tratasse de aplicação em projetos da própria empresa, quer se tratasse de empreendimentos de terceiros, não foi suficiente para conter os desvios.

Auditorias do Ministério da Integração Nacional, da Secretaria Federal de Controle e do Tribunal de Contas da União constataram diversas irregularidades e indícios de fraude na Sudam e na Sudene. As irregularidades levantadas em relação à Sudene foram registradas no Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados destinada a investigar a aplicação irregular de recursos do Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor). Também constam do Relatório Final o resultado das investigações e diligências realizadas pela CPI a respeito da atuação da Sudene e de outras entidades e órgãos envolvidos na operacionalização do Finor.

Entre as principais falhas/irregularidades encontradas nos órgãos/entidades envolvidos e que contribuíram para a ineficiência e desvios na aplicação dos recursos

do Fundo, destacam-se:

- Sudene
 - inobservância de critérios para seleção dos projetos e liberação de recursos do Finor;
 - carência de pessoal responsável pela fiscalização, em face do volume de projetos aprovados;
 - registros desatualizados e/ou incompletos;
 - inexistência de programa de aperfeiçoamento dos técnicos responsáveis pela análise de projetos;
 - inexistência de programação das fiscalizações *in loco* nos projetos incentivados pelo Finor;
 - falta de atuação da auditoria interna da Sudene no sistema;
 - aplicação remota de medidas punitivas;
 - falta de mecanismos para apurar possíveis superfaturamentos;
 - inexistência de cronograma de desembolso de recursos para os projetos em implantação;
 - liberação de recursos a empresas inadimplentes;
 - existência de projetos em implantação há vários anos sem o devido aporte de recursos incentivados;
 - falta de adoção de providências para recuperação dos recursos aplicados em projetos mal-sucedidos, causadores de prejuízos ao Finor estimados em US\$ 532 milhões;
 - falta de integração entre os sistemas de controle da Sudene e do BNB.
- Banco do Nordeste do Brasil (BNB)
 - realização, com atraso, de créditos referentes ao pagamento de debêntures na conta do Finor, com prejuízo ao Fundo;
 - conversão de debêntures em ações pelas empresas em prazo superior ao permitido;
 - morosidade do setor jurídico do Banco em promover a cobrança executiva das empresas inadimplentes quanto

- ao pagamento de debêntures;
- liberação de recursos para empresas que se encontravam com ordens de liberação pendentes;
- liberação de recursos do Fundo a empresas inadimplentes quanto ao pagamento de bonificações ao Finor.
- Comissão de Valores Mobiliários (CVM)
 - ausência de aplicação das penalidades previstas às empresas beneficiárias do Finor que não encaminhavam ao BNB e à CVM os documentos necessários à atualização da carteira de títulos;
 - ausência de fiscalização nas empresas beneficiárias de incentivos fiscais, não obstante o recebimento de recursos para tal finalidade.
- Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
 - inexistência de demonstrativo sobre o montante repassado ao Finor pelo regime de competência adotado pela SRF;
 - retenção de recursos arrecadados para o Finor além do prazo legalmente estipulado.

No que diz respeito às irregularidades e às falhas na gestão do Fundo, a CPI Finor detectou que o seu gerenciamento vinha exibindo resultados insignificantes e que sua fiscalização era realizada de maneira ineficiente. A CPI Finor também constatou: concentração de recursos do Finor em vários projetos de um mesmo grupo empreendedor ou acionista majoritário; extrapolação do prazo previsto para implantação dos projetos, causada, principalmente, pelo atraso na liberação de recursos; situação de profundo desequilíbrio orçamentário, com volume de recursos insuficiente para o cumprimento dos prazos fixados nos cronogramas de liberação de recursos.

A CPI traçou um paralelo entre as irregularidades referentes ao Finor e as encontradas pelo Ministério da Integração Nacional relativas à gestão do Finam. Entre as ir-

regularidades semelhantes aos dois casos, podem ser citadas: documentos fiscais falsos; contratos de bens e serviços forjados; transações comerciais entre empresas incentivadas e seus acionistas; superdimensionamento da capacidade financeira dos empreendedores; fragilidade e superficialidade na análise de projetos; ausência de estudo de viabilidade técnica, econômica e financeira dos empreendimentos; falta de critérios na seleção e aprovação de projetos.

A CPI também abordou o aspecto da quantidade de empregos diretos efetivamente gerados pelos empreendimentos incentivados com recursos do Finor, um dos parâmetros pelos quais se pode verificar a eficiência do sistema. A CPI verificou, de acordo com dados fornecidos pela Sudene e pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que a quantidade de empregos gerados pelo Finor alcançou somente 25% do que estava previsto.

Tanto no caso do Finor como no do Finam, observou-se extrema concentração de incentivos em alguns estados das respectivas áreas de abrangência. Bahia, Pernambuco e Ceará receberam o equivalente a 61% do total de recursos do Finor relativos aos projetos aprovados. Além disso, os três estados participaram com 63% dos recursos liberados, referentes aos projetos concluídos. Por sua vez, os Estados de Sergipe e Alagoas receberam 3% dos recursos, tanto para os projetos aprovados quanto para os concluídos. Relativamente ao Finam, o Estado do Pará concentrou 26,48% dos investimentos totais realizados na Amazônia e o Estado de Mato Grosso, 25,01%, contrastando com os Estados de Roraima, Acre e Amapá, que receberam, respectivamente, 0,17%, 0,77% e 1,79% do total investido na região.

5. Mudanças ocorridas com a extinção da Sudam e da Sudene

A principal mudança ocorrida com a extinção da Sudam e da Sudene foi a extinção do mecanismo de renúncia fiscal, pelo

qual se permitia que pessoas jurídicas tributadas abatessem parcela do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica devido (18%) e optassem por destiná-la ao Finam e ao Finor ou a investimentos diretos em projetos próprios nas regiões correspondentes. Os benefícios fiscais do Finam e do Finor, previstos para vigorarem até 31 de dezembro de 2013, foram extintos e substituídos pela alocação de recursos orçamentários aos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE), criados com a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos nas duas regiões.

A Medida Provisória nº 2.146-1, de 4 de maio de 2001, que extinguiu o sistema de incentivos fiscais do Finor e do Finam, resalvou somente o direito previsto no art. 9º da Lei nº 8.167, de 1991, ou seja, a aplicação de recursos em projetos próprios, para as pessoas jurídicas que já o tivessem exercido, até o prazo previsto para a implantação dos projetos.

No que se refere às dotações orçamentárias dos novos fundos, FDA e FDNE, as Medidas Provisórias nºs 2.156-5 e 2.157-5, que os instituíram, destinaram, no exercício de 2001, R\$ 308 milhões para o FDA e R\$462 milhões para o FDNE. Em 2002, foram destinados R\$ 440 milhões para o FDA e R\$660 milhões para o FDNE, sendo que, a partir de 2003 e até o exercício de 2013, a alocação anual de recursos do Tesouro Nacional para os Fundos será equivalente ao valor da dotação de 2002, atualizado pela variação acumulada da receita corrente líquida da União.

Em relação ao ano de 2002, observa-se (Quadro 1 em anexo) que a dotação orçamentária destinada ao FDNE situou-se na média dos recursos transferidos ao Finor (US\$ 291 milhões, ou R\$ 685 milhões pela taxa média de câmbio de janeiro de 2002), mas abaixo das transferências ocorridas no período 1996/1998, quando o Fundo recebeu recursos superiores a US\$ 400 milhões.

A extinção do Finor e do Finam significou a substituição do mecanismo de opções

pela alocação de dotações orçamentárias aos novos fundos regionais. Em princípio, a criação do FDA e do FDNE, geridos pela ADA e pela Adene, além de garantir maior transparência quanto à fonte e ao uso dos recursos, poderá representar autonomia financeira para a execução de investimentos nas áreas de atuação das agências, uma vez que o montante destinado ao Finam e ao Finor dependia do nível das opções manifestadas em cada exercício. No entanto, a previsão de dotações no Orçamento da União não tem significado, nos últimos tempos, dada a necessidade de obtenção de superávits fiscais por parte do Governo Federal, o aporte automático de recursos. Assim, a crise econômico-financeira pode tornar o nível de recursos disponíveis aos fundos regionais muito aquém do necessário ao incremento dos investimentos nas regiões e à redução das desigualdades regionais.

Diante das incertezas que também perpassam o processo orçamentário, pode-se vislumbrar como razoável a adoção de um sistema misto que conjugue dotações orçamentárias e mecanismo de opções (até então o sustentáculo da política de desenvolvimento regional), passível de assegurar recursos para as regiões mais carentes do país. Somente a alocação de recursos no Orçamento da União para os novos fundos regionais não garante a viabilização de investimentos, fazendo-se necessária a vinculação constitucional de recursos aos investimentos nas regiões, tal como ocorre com os Fundos Constitucionais FNE, FNO e FCO, cuja receita é constituída de 3% da arrecadação dos impostos sobre renda e sobre produtos industrializados.

A segunda alteração básica foi a criação de agências de desenvolvimento em substituição à Sudene e à Sudam, com funções, entre outras, de gerir os fundos de desenvolvimento e aprovar projetos a serem executados em seu âmbito. Os agentes operadores dos fundos de desenvolvimento, o Banco do Nordeste do Brasil, no caso do FDNE, e o Banco da Amazônia, para o FDA,

além de outras instituições financeiras oficiais federais a serem definidas pelo Poder Executivo, terão como competências fiscalizar e atestar a regularidade dos projetos sob sua condução e propor a liberação de recursos para os projetos autorizados pelas agências. A separação de funções deverá tornar mais difícil a articulação de manobras de desvio no uso dos recursos, diferentemente da estrutura anterior, na qual Sudene e Sudam concentravam as responsabilidades por todas as etapas do processo, inclusive pela fiscalização dos projetos e liberação de recursos.

Houve também modificação no modo de operação das instituições, que se dará por meio de contratos de gestão, pelos quais se pretende dar maior transparência à aplicação dos recursos e agilidade ao funcionamento das agências, bem como permitir a avaliação objetiva e o maior controle sobre sua atuação. O descumprimento injustificado do contrato de gestão poderá implicar a exoneração do diretor-geral das agências, pelo Presidente da República, mediante solicitação do Ministro de Estado da Integração Nacional. No entanto, tal faculdade teria maior efetividade se fosse estabelecido mandato fixo para os dirigentes das agências, uma vez que, pela legislação atual, são demissíveis *ad nutum*.

6. Atual estágio de implementação das agências

Nas Medidas Provisórias nºs 2.156-5 e 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, que criaram, respectivamente, as Agências de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e da Amazônia (ADA), estava previsto que a sua instalação e o início das suas competências dar-se-iam a partir da publicação da sua estrutura regimental em ato do Presidente da República.

As agências de desenvolvimento foram, então, regulamentadas pelos Decretos nºs 4.125 e 4.126, ambos de 13 de fevereiro de 2002. Os Decretos aprovaram a estrutura

regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da ADA e da Adene.

Tanto a ADA como a Adene são autarquias federais vinculadas ao Ministério da Integração Nacional. A primeira tem sede e foro na cidade de Belém, Estado do Pará, enquanto a Adene, em Recife, Estado de Pernambuco.

Na estrutura das agências, existe uma Diretoria Colegiada, integrada por um diretor-geral e três diretores, e um Comitê Técnico, órgão de decisão intermediária e auxiliar da Diretoria Colegiada. A Diretoria Colegiada tem composição semelhante nas duas agências: Diretor-Geral da ADA/Adene, representantes do Banco do Nordeste ou Banco da Amazônia, Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, de governos estaduais, do setor privado e das entidades dos trabalhadores. Na ADA, há também a participação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

Os diretores-gerais das agências foram nomeados pelo Presidente da República em 11 de julho de 2002, mas o Diretor-Geral da Adene foi empossado somente em 7 de agosto de 2002. A ADA foi instalada oficialmente em 6 de agosto de 2002 pelo Ministro da Integração Nacional.

Os Fundos de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia foram regulamentados, respectivamente, pelos Decretos nº 2.453 e nº 2.454, ambos de 31 de maio de 2002. Para entrar em efetivo exercício, o FDNE e o FDA dependem da aprovação dos seus regimentos, do regimento interno e do contrato de gestão das Agências de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia.

No que diz respeito à ADA, o contrato de gestão foi assinado em 22 de outubro de 2002 pelo Ministro da Integração Nacional e pela Diretora-Geral da Agência. O documento estabeleceu as metas que a ADA tem a cumprir no ano de 2003 e fixou os instrumentos que o Ministério utilizará para avaliar o desempenho da autarquia.

Segundo o contrato de gestão, é obrigação da ADA gerenciar a aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, com a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos previstos na região. Entre suas metas, está a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Amazônia e do conjunto de projetos estruturantes a serem desenvolvidos até outubro de 2003.

O regimento interno das agências, que definiria o detalhamento das unidades integrantes da estrutura regimental, suas competências e as atribuições de seus dirigentes, ainda não foi aprovado pelas respectivas diretorias colegiadas.

Embora o contrato de gestão da ADA já tenha sido assinado, as duas agências estão muito distantes da situação de pleno funcionamento. Conforme os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), em 2001, os recursos liquidados da antiga Sudene alcançaram R\$ 211.758.638,16, enquanto os da Sudam registraram R\$ 12.331.601,62, bem abaixo das respectivas dotações orçamentárias (Quadros 2 e 3 em anexo). No ano de 2002, os dados registram preocupante paralisação, uma vez que, no que se refere à Adene, o crédito liquidado até novembro é de R\$ 320.091,10, para um crédito disponível da ordem de R\$ 699.446.143,65, enquanto a ADA exhibe crédito liquidado de R\$ 558.022,15, para crédito disponível de R\$ 473.498.607,43.

Em 2001, como consequência da falta de realização de reuniões do Conselho Deliberativo da extinta Sudene, nenhum projeto foi aprovado. A demora na efetiva implantação das agências tem atrasado a liberação de recursos, causando a paralisação de muitos projetos que antes recebiam recursos do Finor e do Finam.

7. Conclusão

A extinção da Sudam e da Sudene, assim como a reformulação do sistema de in-

centivos fiscais, em meio a denúncias de fraudes, má utilização e desvios na aplicação de recursos públicos, levantou mais uma vez a discussão a respeito da real eficácia das políticas de desenvolvimento regional até aqui adotadas para a redução dos desequilíbrios regionais.

Uma avaliação dos resultados obtidos a partir da ação das duas superintendências de desenvolvimento regional, assim como da utilização do sistema de incentivos fiscais Finam/Finor, permite várias interpretações do ponto de vista econômico.

Nas últimas décadas, a estrutura industrial das Regiões Norte e Nordeste experimentou intensa diversificação, com maior crescimento do setor de bens intermediários em detrimento do de bens de consumo não-duráveis. O setor agropecuário, sobretudo nos espaços agrícolas onde se desenvolveram modernas técnicas de irrigação, apresentou significativo avanço. O setor de serviços, especialmente nas capitais estaduais, experimentou importante crescimento, com destaque para o turismo, atualmente um dos segmentos que mais empregam mão-de-obra.

As superintendências de desenvolvimento e o sistema Finam/Finor foram responsáveis pela implantação de diversos empreendimentos, como complexos agroindustriais, distritos e pólos industriais (pólos químicos e petroquímicos, complexos metal-mecânico, têxtil e mineral-metálico, entre outros), decisivos para a transformação da economia regional.

Mesmo com tais resultados, que evidenciam a importância da política regional baseada em instrumentos fiscais e financeiros, ainda sob o ponto de vista econômico, não há como desconsiderar outros aspectos. No que se refere ao Nordeste, embora a taxa média de crescimento da economia da Região ao longo das duas últimas décadas tenha sido maior que a média nacional, a participação do PIB (Produto Interno Bruto) nordestino no conjunto do PIB nacional pouco se modificou. Se, em 1970, o PIB regio-

nal era de cerca de 12% do PIB brasileiro, em 1999, ele representou 13,11%.

Em relação ao Norte, os dados sobre crescimento, baseado em estruturas econômicas ainda mais modestas, mostram que, em 1970, a participação do PIB regional correspondia a 2,24% do PIB brasileiro. Em 1999, a participação subiu para 4,45%, estando bem abaixo do que se poderia esperar tendo em vista o elevado potencial econômico da Região.

Se, do ponto de vista econômico, alguns resultados não podem ser questionados, os indicadores sociais, principalmente os do Nordeste, mostram que a política de desenvolvimento regional não foi suficiente para alterar significativamente o quadro de pobreza e de concentração de renda. O Nordeste ainda possui quase 50% dos analfabetos do Brasil, a taxa de mortalidade infantil é mais elevada que a média brasileira e a expectativa de vida do nordestino é menor.

As críticas ao modelo de desenvolvimento regional adotado no Brasil enfatizam a prioridade dada ao crescimento econômico em detrimento da melhoria das condições sociais das populações. As ações postas em prática na Amazônia Legal, por exemplo, privilegiaram a implantação de grandes projetos nos setores mineral, agropecuário e industrial voltados para a exportação, com reduzidos efeitos na geração de empregos e na expansão dos benefícios sociais.

Após mais de quatro décadas da adoção deste modelo, é amplamente aceita a idéia de que, institucional e organizacionalmente, ele se encontra superado, prescindindo de aperfeiçoamentos que efetivamente contribuam para a diminuição das disparidades socioeconômicas.

Além das mudanças no perfil econômico das regiões, que experimentam crescentes contrastes na organização espacial interna, com áreas de maior dinamismo convivendo com outras de estrutura tradicional, a nova política de desenvolvimento regional a ser implementada deverá levar em

consideração o contexto atual marcado pela dinâmica do processo de globalização, que impõe novos condicionantes para a implantação de estruturas produtivas capazes de competir nacional e internacionalmente. A solução para o persistente problema das disparidades regionais passa, ainda, pelo diagnóstico das potencialidades e entraves ao crescimento presentes nas regiões e sub-regiões, utilizando-se abordagens específicas para cada caso.

A nova política de desenvolvimento regional deverá direcionar-se para a implantação de melhor infra-estrutura (transporte, energia, telecomunicações, armazenamento), o aperfeiçoamento do sistema educacional e a maior capacitação de mão-de-obra, como forma de ampliar os benefícios sociais e atrair novos investimentos para o Nordeste e para a Amazônia.

Ademais, é importante haver a conjugação entre a política de eixos nacionais de desenvolvimento, apresentada pelo Governo Federal, que cuidaria da integração inter-regional, e as políticas regionais, que tratariam do reforço da capacidade econômica

intra-regional para a atração de novos investimentos.

A experiência anterior mostrou que é necessário dotar as instituições voltadas para o desenvolvimento regional de maior representatividade política, congregando-se representantes dos governos estaduais, órgãos e entidades federais responsáveis por ações regionais e o setor empresarial. Seguindo a concepção inicial da Sudam e da Sude-ne, as novas agências devem funcionar como organismos de planejamento e de coordenação das ações de governo no Norte e no Nordeste, evitando-se, assim, o desperdício de recursos públicos com a atuação superposta de órgãos federais, estaduais e municipais e a ineficiência de esforços isolados e desarticulados.

Embora a extinção da Sudene e da Sudam por medida provisória tenha sido de certo modo traumática, ocorrendo num contexto de denúncias de irregularidades e fraudes na utilização dos incentivos fiscais operados pelas instituições, poderá representar uma oportuna revisão das políticas de desenvolvimento regional aplicadas no Brasil.

Quadro 1
Fundo de Investimentos do Nordeste – Finor
Recursos de Incentivos Fiscais Transferidos pela STN

<i>US\$1.00</i>	
Exercício	Valores
1990	366,593,613.85
1991	222,546,126.65
1992	305,179,197.97
1993	136,479,787.93
1994	223,393,563.36
1995	336,077,210.00
1996	402,065,240.00
1997	468,043,578.06
1998	410,543,680.00
1999	329,595,975.56
2000	235,493,403.78
2001	57,949,713.02
Média Anual	291,163,424.18

Fonte: Extinta Sudene

Quadro 2
Recursos Orçamentários Alocados à Sudam

*R\$,1,00

Exercício	Lei Orçamentária + Créditos	
	Valores correntes	Valores atualizados ⁽¹⁾
1994	38.205.905	769.636.139
1995	73.695.078	149.188.518
1996	68.539.702	119.148.708
1997	92.842.458	147.623.129
1998	57.950.062	85.730.237
1999	46.017.491	66.932.863
2000	88.752.475	107.585.040
2001	111.980.320	123.626.273
Média Anual	72.247.936	196.183.863

Fonte: SIAFI/Prodasen

⁽¹⁾ Valores corrigidos pelo IGP-DI até 2001

Quadro 3
Recursos Orçamentários Alocados à Sudene

R\$,1,00

Exercício	Lei Orçamentária + Créditos	
	Valores correntes	Valores atualizados ⁽¹⁾
1994	130.524.381	2.629.339.122
1995	192.092.241	383.252.795
1996	237.883.321	413.533.902
1997	232.042.944	368.957.332
1998	788.395.032	1.166.336.857
1999	959.724.104	1.395.927.520
2000	754.126.352	914.145.930
2001	399.933.353	441.526.421
Média anual	432.729.801	964.127.485

Fonte: SIAFI/Prodasen

⁽¹⁾ Valores corrigidos pelo IGP-DI até dez/2001

Bibliografia

BRASIL. SUDENE. *Sudene: Dez Anos*. Recife: Ministério do Interior, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, 1969.

BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do Trabalho Desenvolvido pela Sudam e pela Suframa para o Desenvolvimento da Amazônia*. Disponível em: <http://camara.gov.br/internet/diretoria/conleg/notas.asp>. Acesso em: 5 Set. 2002.

BUARQUE, Cristovam. *Sudene e Senado*. Disponível em: http://www.uol.com.br/aprendiz/n_colunas/c_buarque/id070501.htm. Acesso em: 27 Ago. 2002.

CANUTO, Otaviano. *Questão regional não é só caso de polícia: extinção de Sudene e Sudam representa oportunidade de revisão da política regional*. Disponível em: <http://sites.uol.com.br/ocanuto/Artigos/oesp20010515.pdf>. Acesso em: 10 Set. 2002.

CARVALHO, Cristiano Viveiros; BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda Brasileiro. *Sistema de Incenti-*

vos Fiscais para as Regiões Norte e Nordeste após a Transformação da Sudam e da Sudene em ADA e Adene. Disponível em: <http://camara.gov.br/internet/diretoria/Conleg/estudo.asp>. Acesso em: 5 Set. 2002.

DUARTE, Renato. *A necessidade da Sudene.* Disponível em: <http://fundaj.gov.br/observanordeste/obed001g.html>. Acesso em: 27 Set. 2002.

FIEC – Federação das Indústrias do Estado do Ceará. *A Extinção da Sudene e uma Nova Política de Desenvolvimento do Nordeste.* Disponível em: <http://www.fiec.org.br/acoes/sudene/sugestao>. Acesso em: 28 Ago. 2002.

_____. *O governo brasileiro e as tentativas para redução das desigualdades regionais.* Disponível em: http://www.sfiec.org.br/publicacoes/licoes_prog_desenv_br/tentativas.htm. Acesso em: 27 Set. 2002.

FURTADO, Celso. *A Fantasia Desfeita.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GALVÃO, Ana Catarina. *Seca, tragédia surrealista previsível.* Disponível em: <http://amhost.amcham.com.br/nordeste/ago98/tragedia.html>. Acesso em: 12 Set. 2002.

GOMES, Socorro. *Requerimento à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados para constituição de uma Comissão Especial destinada a realizar estudos para oferecer alternativas relativas à reconstrução da Sudam, da Sudene e reformulação do Sistema de Incentivos Fiscais Finam/Finor.* Disponível em: <http://www.socorrogomes.org.br/requerimentos/requerimento1.html>. Acesso em: 28 Ago. 2002.

INSTITUTO ECOLÓGICA. *Tendências de Desenvolvimento na Amazônia Legal.* Disponível em: <http://>

www.bananalecotour.com.br/cg_pesq/cg_desen03.htm. Acesso em: 27 Set. 2002.

LAVINAS, Lena; GARCIA, Eduardo Henrique; AMARAL, Marcelo Rubens do. *Desigualdades regionais e retomada do crescimento num quadro de integração econômica.* Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0466.pdf>. Acesso em 2 Out. 2002.

MORAES, Rinaldo Ribeiro. *Amazônia: uma análise crítica das políticas e tendências de desenvolvimento regional.* Disponível em: <http://www.iesam.com.br/03/aceb/doc/A09.pdf>. Acesso em: 3 Out. 2002.

OLIC, Nelson Bacic. *A questão nordestina: permanência e mudanças.* Disponível em: http://www.clubemundo.com.br/revistapangea/show_news.asp?n=123&ed=4. Acesso em: 10 Set.2002.

_____. *Relatórios de Gestão do Finor Ano 2001.* Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/finor/index.html>. Acesso em: 2 Out. 2002.

SOUZA, João Gonçalves. *O Nordeste Brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional.* Fortaleza: BNB/FGV, 1979.

ZAULI, Eduardo Meira. *A tradicional política de desenvolvimento regional no Brasil e a oportunidade de sua mudança.* Disponível em: <http://cevep.ufmg.br/bacp/edicoes/julho027/07-zauli027.htm>. Acesso em: 10 Set. 2002.

ZACKSESKI, Nelson Fernando; RODRIGUES, Maria Lélia Ferreira. *Uma aproximação à atual política regional no Brasil.* Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_694.pdf. Acesso em: 23 Set. 2002.