

**INOVAÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA: UMA ANÁLISE REGIONAL
DA LEI DO BEM NO NORDESTE DO BRASIL (2019-2023)**

*INNOVATION AND PUBLIC POLICY: A REGIONAL ANALYSIS OF
THE LEI DO BEM IN NORTHEASTERN BRAZIL (2019–2023)*

*INNOVACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA: UN ANÁLISIS REGIONAL DE
LA LEI DO BEM EN EL NORDESTE DE BRASIL (2019–2023)*

Alexandro Fernando do Carmo

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES), Campus Avançado de Pau dos Ferros (CAPF), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). E-mail: alesxandro.fernando@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0001-5381-2975>

ABSTRACT:

This study aims to analyze the distribution of tax incentives for innovation granted under the Lei do Bem (Law No. 11,196/2005) in Northeastern Brazil between 2019 and 2023. Although it represents the country's main policy instrument to foster Research, Development, and Innovation (R&D&I), a pronounced imbalance is observed in the regional allocation of its benefits, with the Northeast receiving only 4.1% of the national total, which exceeded R\$ 31 billion during the period. The methodology consisted of a descriptive quantitative analysis based on data from MCTI and IBGE. The findings show that 312 companies, distributed across 84 municipalities in the Northeast, developed 2,894 projects. The spatial distribution of these companies revealed a marked concentration, with 78% of the beneficiary firms located in the states of Bahia, Ceará, and Pernambuco. Furthermore, approximately 50% of all supported companies in the region are headquartered in state capitals. From a sectoral perspective, the manufacturing industry registered the highest number of benefited firms, followed by Information and Communication. Thus, the regional analysis highlights the alignment of the policy with traditional regional and economic structures, favoring the most dynamic hubs of the region. Nevertheless, the presence of R&D&I in 24% of municipalities with fewer than 50,000 inhabitants and the potential demonstrated by the technology sector suggest the emergence of new territorial dynamics in the Northeast.

KEYWORDS: Tax incentives; Innovation policy; Regional development; Northeast Region.

RESUMO:

Este trabalho objetiva analisar a distribuição dos incentivos fiscais para inovação concedidos pela Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005) na região Nordeste do Brasil, entre 2019 e 2023. Embora seja a principal política de estímulo à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no país, constata-se um expressivo desequilíbrio na alocação regional de seus benefícios, com o Nordeste recebendo apenas 4,1% do montante nacional, que ultrapassou R\$ 31 bilhões no período. A metodologia consistiu em análise quantitativa descritiva com base em dados do MCTI e IBGE. Foi constatado que 312 empresas, distribuídas em 84 municípios nordestinos, desenvolveram 2.894 projetos. A análise da distribuição espacial dessas companhias revelou significativa concentração, com 78% das empresas beneficiadas situadas nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco. Adicionalmente, aproximadamente 50% de todas as empresas incentivadas na região estão sediadas nas capitais. Setorialmente, a indústria de transformação foi o setor com mais companhias contempladas, seguida por Informação e Comunicação. Assim, a análise regional revela um alinhamento da política com as estruturas regionais e econômicas tradicionais, privilegiando os polos mais dinâmicos da região. Ainda assim, a presença de PD&I em 24% de municípios com menos de 50 mil habitantes e o potencial apresentado pelo setor tecnológico sugerem a emergência de novas dinâmicas territoriais na região.

PALAVRAS-CHAVE: Incentivos fiscais; Política de Inovação; Desenvolvimento regional; Região Nordeste.

RESUMEN:

Este estudio tiene como objetivo analizar la distribución de los incentivos fiscales a la innovación otorgados por la Lei do Bem (Ley n.º 11.196/2005) en la región Nordeste de Brasil, entre 2019 y 2023. Aunque constituye la principal política de fomento a la Investigación, el Desarrollo y la Innovación (I+D+i) en el país, se observa un marcado desequilibrio en la asignación regional de sus beneficios, ya que el Nordeste recibió apenas el 4,1% del total nacional, que superó los R\$ 31 mil millones en el período. La metodología consistió en un análisis cuantitativo descriptivo basado en datos del MCTI y del IBGE. Los resultados indican que 312 empresas, distribuidas en 84 municipios nordestinos, desarrollaron 2.894 proyectos. El análisis de la distribución espacial de estas compañías reveló una concentración significativa, con el 78% de las empresas beneficiadas ubicadas en los estados de Bahía, Ceará y Pernambuco. Además, aproximadamente el 50% de todas las empresas incentivadas en la región tienen sede en las capitales. Desde una perspectiva sectorial, la industria de transformación fue la que concentró el mayor número de empresas beneficiadas, seguida por Información y Comunicación. Así, el análisis regional evidencia una alineación de la política con las estructuras regionales y económicas tradicionales, privilegiando los polos más dinámicos de la región. No obstante, la presencia de I+D+i en el 24% de los municipios con menos de 50 mil habitantes y el potencial demostrado por el sector tecnológico sugieren la emergencia de nuevas dinámicas territoriales en el Nordeste.

PALABRAS CLAVE: Incentivos fiscales; Política de innovación; Desarrollo regional; Región Nordeste.

INTRODUÇÃO

No capitalismo contemporâneo, modernizar a produção e ao mesmo tempo reduzir custos é fundamental para que uma empresa se mantenha competitiva (Singer, 1998). Nesse sentido, uma companhia inovadora, que investe em Pesquisa, Desenvolvimento e inovação (PD&I) e possui uma pujante dinâmica econômica, pode atuar como um importante vetor de desenvolvimento para as cidades e regiões onde está instalada, gerando empregos e oportunidades.

No Brasil, uma das principais políticas públicas de estímulo à inovação empresarial é a chamada Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005). Por meio dela, o governo federal oferece benefícios fiscais, como a redução de impostos, para estimular que mais empresas invistam em atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I). Em teoria, essa legislação foi criada para atender companhias de todos os setores e regiões do país, independentemente de serem nacionais ou estrangeiras.

Contudo, na prática, observa-se um grande desequilíbrio na distribuição regional desses benefícios. Dados do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) mostram que entre 2019 e 2023, o governo deixou de arrecadar mais de R\$ 31 bilhões para incentivar a inovação. Desse total, apenas 4,1% (cerca de R\$ 1,27 bilhão) foram para empresas localizadas no Nordeste.

Em um forte contraste, a região Sudeste concentrou 72,6% dos recursos, o que representa aproximadamente R\$ 22 bilhões.

Por sua vez, essa pequena fatia de incentivos destinada ao Nordeste dilui-se em um território marcado por forte heterogeneidade econômica, no qual zonas modernas coexistem com áreas pouco dinâmicas, de baixa produtividade ou em condição de estagnação (Araújo, 2000). Essa complexa realidade não apenas dificulta a criação de um desenvolvimento mais equilibrado e homogêneo, como também reforça as desigualdades sociais e econômicas que historicamente marcam o Nordeste.

Nesse cenário, este trabalho parte da seguinte indagação: a política pública de inovação representada pela Lei do Bem se insere no contexto nordestino contribuindo para diminuir as incoerências da economia regional ou reforça estruturas econômicas preexistentes? Assim, o presente estudo tem por objetivo analisar a distribuição setorial e regional dos incentivos fiscais à inovação (Lei do Bem) no Nordeste, de 2019 a 2023.

Para a consecução deste artigo, primeiramente, realizou-se uma análise quantitativa-descritiva a partir de dados secundários. A principal fonte de informação foram os relatórios anuais e informações estatísticas da "Lei do Bem", disponibilizados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) para o período de 2019 a 2023. A partir desses documentos, foi compilada a lista de empresas beneficiadas, cujas informações cadastrais, como Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) e localização, foram validadas e complementadas com dados públicos da Receita Federal e estimativas populacionais do IBGE.

Numa segunda fase, a análise dos dados foi dividida em duas frentes. A primeira consistiu em uma estatística descritiva para caracterizar o perfil setorial e a concentração geográfica das empresas. A segunda frente envolveu uma análise espacial, na qual os dados foram georreferenciados em nível municipal. Com o auxílio do *software* QGIS, foi elaborado um mapa de símbolos proporcionais, no qual o tamanho de cada símbolo ilustra a quantidade de empresas beneficiadas por município, permitindo uma visualização clara da distribuição territorial da política e de suas disparidades regionais.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. Na seção seguinte apresenta-se o referencial teórico, organizado em três subseções: considerações sobre a Lei do Bem; heterogeneidade econômica intrarregional do Nordeste; e Inovação para superação de desequilíbrios regionais. Em seguida é exposta a metodologia usada. A penúltima seção é dedicada aos resultados e discussão do estudo. E, por fim, as considerações finais.

METODOLOGIA

O presente estudo fundamenta-se em uma análise quantitativa-descritiva de dados secundários, realizada em nível de empresa e de município. Essa abordagem caracteriza-se pela descrição sistemática das características de determinada população, território ou fenômeno, bem como pelo estabelecimento de relações entre variáveis, por meio de procedimentos de quantificação e tratamento estatístico dos dados, sem qualquer interferência do pesquisador sobre os fenômenos analisados (Gil, 2019).

A principal fonte de dados são os relatórios anuais e informações estatísticas abertas da Lei nº 11.196/2005 ("Lei do Bem"), disponibilizados publicamente pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Foram compilados os relatórios anuais referentes ao período de 2019 a 2023 e os dados apresentados via *Microsoft Power Bi*, com a extração final dos arquivos realizada em 22/08/2025 a partir da plataforma oficial do ministério¹.

A partir desses relatórios, foram extraídas as listas de empresas beneficiadas, identificadas por seu Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). Para cada empresa, as seguintes variáveis foram obtidas e validadas utilizando bases de dados públicos da Receita Federal: (i) razão social; (ii) Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) principal; e (iii) Unidade da Federação (UF) e município de localização do estabelecimento.

Para contextualizar os municípios-sede das empresas, foram incorporadas as estimativas populacionais correspondentes a cada ano do período analisado, obtidas junto ao Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A análise dos dados foi conduzida com o auxílio do software Microsoft Excel (versão 2508) e do software de geoprocessamento QGIS (versão 3.40.11 "Bratislava"), sendo estruturada em duas etapas. Na primeira, realizou-se uma análise estatística descritiva, na qual foram calculadas as distribuições de frequência absoluta e relativa para as variáveis categóricas (setor CNAE, Unidade da Federação e município). Para as variáveis de contagem, como o número de empresas por Unidade da Federação, foram calculadas medidas de tendência central, com destaque para a média, com o objetivo de caracterizar o perfil setorial e a concentração geográfica das empresas beneficiadas pela política.

Na segunda etapa, conduziu-se uma análise visual da distribuição espacial das empresas. Os dados foram georreferenciados ao nível municipal utilizando as malhas digitais de municípios do IBGE como base cartográfica de referência. Em seguida, foi elaborado um mapa de símbolos proporcionais para ilustrar o número de empresas beneficiadas por município. Nesta técnica, o tamanho do símbolo (círculo), posicionado sobre cada município, é diretamente proporcional ao

¹ <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-do-bem>.

número de companhias incentivadas naquela localidade. Essa abordagem visual permite uma análise exploratória focada na concentração territorial das empresas participantes da política, servindo como base para a discussão sobre suas aparentes disparidades regionais.

REFERENCIAL TEÓRICO

LEI DO BEM

Promover o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais são princípios fundamentais da Constituição Federal e, portanto, dever do Estado (Brasil, 1988). É no intuito de alcançar esses objetivos que se enquadra a Lei 11.196/2005 sancionada em novembro de 2005 pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, conhecida como Lei do Bem². O principal objetivo desta é estimular o sistema empresarial brasileiro a realizar atividades próprias de PD&I.

Em seu escopo geral, a Lei do Bem institui regimes especiais de tributação para empresas que exerçam preponderantemente as atividades de desenvolvimento de *software* ou de prestação de serviços de tecnologia da informação e assumam compromisso de exportação. Além disso, estabelece também um programa voltado à inclusão digital. No entanto, para os fins deste estudo focaremos no Capítulo III da lei, que trata dos incentivos fiscais para empresas que operam no regime de lucro real e que realizem atividades de pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica.

Atualmente, a Lei do Bem é um dos principais mecanismos de estímulo às atividades de PD&I nas empresas brasileiras, alcançando diversos setores da economia. Tal ferramenta tornou-se componente fundamental para sustentar o desenvolvimento da capacidade técnico-produtiva e o aumento do valor agregado na produção de bens e serviços. Uma característica importante da Lei do Bem é que, para fruição dos benefícios, não há distinção quanto à origem do capital, área de atuação ou região onde as empresas estão instaladas, desde que operem no regime tributário de lucro real (Brasil, 2025).

Outra particularidade é o fato de a fruição dos benefícios para a realização de atividades de PD&I pelas empresas ser autodeclaratória, não exigindo aprovação prévia (Brasil, 2005). Isto é, as empresas podem, por conta própria, declararem que seus projetos se qualificam como PD&I e aplicarem a redução de impostos. No entanto, elas deverão apresentar ao MCTI, por meio

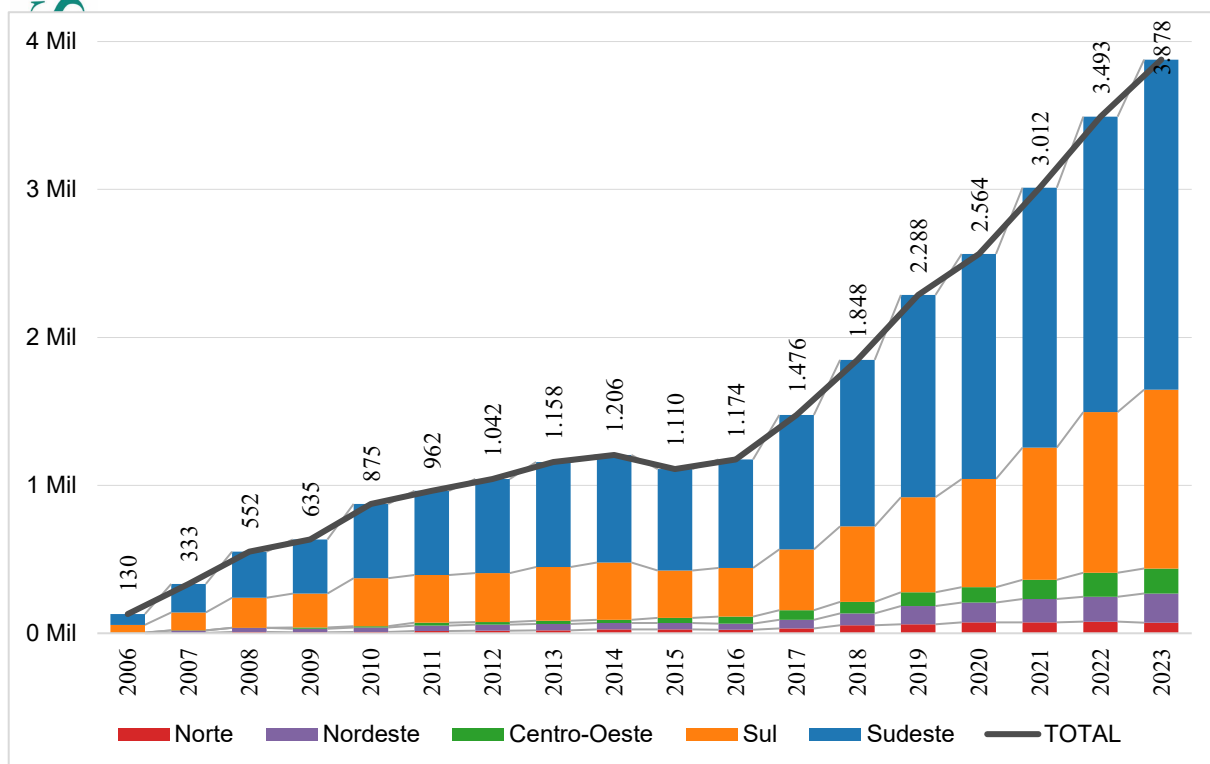
² A lógica por trás da alcunha “Lei do Bem” reflete a percepção de que a legislação promove ações consideradas positivas para o país, como o avanço científico, a competitividade da indústria nacional e a geração de empregos qualificados.

eletrônico, até 31 de julho do ano subsequente ao período fiscal de fruição, os dados referentes aos projetos beneficiados. Os dados informados serão, então, avaliados pelo órgão.

As empresas que pleiteiam e conseguem o direito de usufruir do benefício podem excluir do lucro líquido e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) até 60% da soma dos dispêndios classificados como despesas operacionais pela legislação do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), realizados com P&D no ano-base considerado. Ademais, podem adicionar mais 20%, caso o número de pesquisadores com dedicação exclusiva à pesquisa contratados no ano-base supere em mais de 5% o registrado no ano anterior, e ainda acrescentar outros 20% sobre a soma dos dispêndios ou pagamentos vinculados à pesquisa tecnológica e ao desenvolvimento de inovação tecnológica objeto de patente concedida ou cultivar registrado (Brasil, 2005).

A tônica de aderência do empresariado brasileiro à Lei do Bem tem sido crescente desde sua implantação (Brasil, 2025). No entanto, a formação econômica nacional condiciona a uma concentração regional do sistema empresarial que se reflete na distribuição das empresas participantes (Pochmann; Silva, 2020). O Gráfico 1 indica essa evolução e as diferenças regionais dessa distribuição. Em 2006 apenas 130 empresas pleitearam o incentivo, número que aumentou gradativamente até 2014, quando atingiu 1.206 empresas. Entre 2014 e 2015 houve uma breve retração, mas a partir do ano seguinte observa-se uma retomada significativa. Em 2023, o número de empresas incentivadas chegou a 3.878.

Gráfico 1 - Evolução do número de empresas participantes da lei do bem, por região (2006-2023)



Fonte: MCTI (2025).

Elaborado pelos autores (2025).

É válido mencionar que mesmo com esse crescimento a fração da quantidade de empresas aptas a solicitarem o pleito em relação às que efetivamente o fazem ainda é pequena. Dados do Relatório Plurianual da Lei do Bem (2017 a 2019) mostraram que no ano de 2018, as 1.848 empresas que solicitaram os benefícios representavam menos de 1,05% das aproximadamente 175 mil empresas enquadradas no regime de lucro real no país, portanto enquadradas nas exigências da lei. Esse dado revela ainda o grande potencial de expansão na utilização da legislação com apoio aos processos de PD&I (Brasil, 2025).

Em relação à não utilização do incentivo por grande parte das empresas, o estudo de Oliveira, Zaba e Forte (2017) destacou que as companhias que investiram em PD&I, em 2010, não fizeram uso do incentivo por duas razões principais: "ou porque estavam com problemas fiscais, ou porque fecharam o ano de 2010 com prejuízo fiscal" (p. 82). Vale destacar que apresentar lucro no ano do pleito é uma condição para fruição do incentivo.

A literatura tem evidenciado que os incentivos fiscais para empresas inovadoras representam um marco estratégico importante para o ambiente inovativo no país, ao fomentar a

competitividade empresarial em produtos, processos e serviços e, consequentemente, agregando valor (Toni, 2015; Carneiro; Carneiro Neto; Oliveira Júnior, 2024).

Kannebley Júnior, Shimada e Negri (2016), ao analisarem a efetividade dos incentivos fiscais à PD&I nas firmas industriais brasileiras, sob a ótica dos dispêndios privados em pesquisa e o número de pessoal técnico empregado nessas empresas, evidenciaram que há um impacto positivo dos incentivos sobre as duas variáveis. "O aumento estimado no dispêndio em P&D devido ao incentivo fiscal situou-se no intervalo entre 43% e 81%, em média, enquanto o aumento no número de pessoal técnico-científico ficou situado no intervalo entre 9% e 10%, em média" (2016, p. 140).

O incentivo proporcionado por esse instrumento, como detalha Toni (2015, p. 109), tem por objetivo "gerar um fenômeno chamado de crowding in, quando o incentivo estimula o investimento privado superior ao que teria sido se o incentivo não existisse, o que sempre é o resultado mais desejável". Ou seja, ao ser proporcionado o incentivo, a ideia é que o investimento privado em PD&I que poderia ocorrer naturalmente em determinado montante aumente além desse nível natural, gerando um investimento adicional e ampliando o efeito econômico.

HETEROGENEIDADE ECONÔMICA INTRARREGIONAL DO NORDESTE

O conceito de heterogeneidade estrutural foi desenvolvido por Aníbal Pinto em 1969 (Pinto, 2000), quando o economista tratava da coexistência de várias camadas de estrutura produtiva em diferentes estágios de desenvolvimento na economia latino-americana. O teórico cepalino destaca a existência de três grandes camadas compondo a economia da região. A chamada camada primitiva, cujos níveis de renda e produtividade são baixos, dividindo espaço com um polo moderno composto de atividades de exportação, industriais e de serviços que funcionam com níveis de produtividade semelhantes aos dos países desenvolvidos; e existe ainda uma camada intermediária, que corresponde mais de perto à produtividade média do sistema nacional.

Segundo Pinto (2000), a questão central das heterogeneidades estruturais não está propriamente na diferenciação entre essas camadas, mas na insuficiente interação entre elas. Em outras palavras, na escassa irradiação dos setores mais modernos da economia para os mais atrasados. Cepal (2010, p. 10), ressalta que esses "hiatos de produtividade não apenas refletem, mas também reforçam hiatos quanto a capacidades, incorporação do progresso técnico, poder de negociação, acesso a redes de proteção social e opções de mobilidade ocupacional ascendente ao longo da vida laboral".

Esse conceito de Aníbal Pinto foi adaptado para diferentes recortes regionais de países formados por espaços territoriais com diferentes graus de desenvolvimento econômico, como o caso brasileiro, que apresenta heterogeneidades estruturais intrarregionais e interestaduais em suas estruturas produtivas nos mais diferentes espaços geográficos (Oliveira, 2023).

As características da heterogeneidade também podem ser investigadas em regiões, estados e municípios em diferentes contextos econômicos, é o caso do Nordeste brasileiro, como destacam Oliveira, Machado e Mattos (2021, p. 34).

A literatura sobre as diferentes fases do desenvolvimento econômico da região Nordeste no século XX destaca que ela chega ao final do século com a estrutura produtiva e o quadro social marcados por acentuada heterogeneidade e atraso em relação ao restante do país.

No que diz respeito à estrutura nordestina, Araújo (2000) ressalta que os importantes movimentos da economia brasileira do final do século XX tiveram fortes repercussões na economia da região. O processo de expansão da acumulação privada ocasionada pelo processo de integração produtiva nacional, reforçado pela ação estatal, fez surgir e se desenvolver no Nordeste vários subespaços dotados de estruturas econômicas modernas. Essas estruturas são tratadas na literatura como "frentes de expansão", "polos dinâmicos" ou "manchas ou focos de dinamismo".

Araújo (2000) apresenta diversas estruturas dinâmicas na região. No que se refere às atividades industriais, destacam-se o complexo petroquímico de Camaçari, o polo têxtil e de confecções de Fortaleza, o complexo minero-metalúrgico de Carajás e o polo agroindustrial de Petrolina/Juazeiro. Na agricultura moderna, a autora aponta o polo de fruticultura do Rio Grande do Norte e o de pecuária intensiva do Agreste de Pernambuco. Por fim, no setor de serviços, são mencionados os diversos polos turísticos implantados nas principais cidades litorâneas do Nordeste.

Ademais, Araújo e Lima enfatizam que os esforços da Sudene, ao priorizar o desenvolvimento industrial, principalmente de bens complementares, contribuíram para uma significativa concentração de renda no Nordeste, tanto na esfera das classes sociais como espacialmente. Segundo os autores, o desenrolar dessa iniciativa potencializou a concentração econômica da região nas zonas metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador, reforçada pelos grandes polos econômicos dos respectivos estados.

Em uma releitura mais recente do território do Nordeste, Araújo (2014), ressaltando o papel do crédito a investimentos em projetos estruturadores, indica o surgimento de novos polos importantes na região. Ela menciona:

[...] a presença, em vários estados da região, de projetos importantes, como hidrelétrica (MA), plantas de energia eólica (BA, PI, CE e RN), refinarias (PE e CE), estaleiros (PE, AL, BA e MA), siderúrgicas (MA e CE), indústrias de celulose (MA e BA), indústria automotiva (PE) e petroquímica (PE), entre outros (2014, p. 549).

Cavalcanti Júnior e Lima (2025) e Lima e Cavalcanti Júnior (2019), ao observarem o desempenho e as mudanças da economia do semiárido e do Nordeste nas primeiras décadas do século XXI, apontam como recentes "polos de desenvolvimento" existentes na região, em meio à heterogeneidade, o setor têxtil do Agreste Pernambucano, as atividades de fruticultura irrigada na região do São Francisco e o cultivo de soja na região do cerrado nordestino. Nos setores industriais, os autores apontam o setor de calçados nos municípios cearenses de Pentecoste e Uruburetama, a construção civil em Água Branca (Alagoas) e a indústria química em Nossa Senhora das Dores (Sergipe). Outro setor com potencial apontado pelos autores é o de turismo, principalmente na faixa litorânea.

Destarte, Araújo e Lima (2009) salientam que, atualmente, a economia do semiárido passa por um processo de reorganização da estrutura econômica. Novas atividades começam a surgir, como a interiorização das indústrias leves, bem como as atividades focadas na agricultura irrigada, exploradas nas regiões que têm melhor dotação de recursos e água. Porém, afirmam os autores, as atividades tradicionais de baixa eficiência e produtividade ainda predominam na região como um todo.

INOVAÇÃO PARA SUPERAÇÃO DE DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS

As inovações assumem na atual fase do capitalismo um papel determinante no processo de transformação estrutural das economias. Quem fundamentou teoricamente as inovações como aspecto central da vida econômica foi o economista austríaco Joseph Schumpeter. Como afirmou seu descendente ideológico Richard Nelson (2005), muito da teoria contemporânea sobre progresso tecnológico e inovação pelos estudiosos do tema teve início com Schumpeter e a obra dele continua sendo um bom ponto de partida para a compreensão do capitalismo e de seu funcionamento. De modo que parte dos atuais estudos da máquina capitalista estão fundamentados em dois dos principais livros do autor, a saber: Capitalismo, Socialismo e Democracia (1961) e Teoria do Desenvolvimento Econômico (1982).

Segundo Schumpeter (1961, p. 120), "o impulso fundamental que põe e mantém em movimento a máquina capitalista é dado pelos novos bens de consumo, os novos métodos de produção ou transporte, os novos mercados e as novas formas de organização industrial criadas pela empresa capitalista". Nesse sentido, na definição schumpeteriana a essência do desenvolvimento econômico reside no surgimento descontínuo de "novas combinações". Ou seja, pela realização de novas combinações mais eficientes dos meios produtivos, ou pela aplicação prática de uma invenção ou inovação que, quando apresentadas ao mercado na forma de novos produtos ou novos processos, provocam alterações na estrutura produtiva de determinada economia.

A literatura econômica também tem destacado o papel do processo inovativo para o desenvolvimento econômico regional e local. No âmbito brasileiro, Fernandes, Melo e Sicsu (2022, p. 36) partem de um questionamento fundamental "Qual o sentido da CT&I em um país de formação colonial, que promoveu o escravismo por 350 anos para exportar commodities agrícolas e minerais, conseguiu se industrializar mantendo níveis profundos de desigualdade social e regional e parece estar se reprimarizando?" Buscando dar luz a essa indagação, os autores ressaltam que a CT&I é um dos instrumentos essenciais para o desenvolvimento regional inclusivo para redução de desigualdades, pois impulsiona várias esferas da vida econômica. Na esfera dos empreendimentos de pequeno, médio ou grande porte, a CT&I, ao promover inovação para aumento da competitividade, redução de desperdícios, provisão de bens e equipamentos industriais e criação de novos produtos induz não apenas ao crescimento do produto, como também à criação de postos de trabalho, maiores remunerações e estímulos intelectuais mais elevados, possibilitando maior distribuição da riqueza produzida.

Feitosa (2011, p. 45) ao discutir a importância da inovação para o desenvolvimento regional e local ressalta que "um dos fatores mais importantes para o desenvolvimento local é o estímulo à capacidade de aquisição de novos conhecimentos e a competência em aplicar esses conhecimentos em uma realidade específica". Prosseguindo a discussão, o autor enfoca a necessidade de uma sincronia entre empresas, instituições e governos "para estimular a criação e/ou desenvolvimento de infraestruturas físicas, organizacionais, institucionais e tecnológicas que deem subsídio à geração e difusão de inovações, assim como políticas específicas que conduzam ao processo inovativo" (2011, p. 45).

Por fim, Almeida, Silva e Oliveira (2014) destacam a necessidade de o Estado Brasileiro criar condições para que as empresas busquem formas de alcançar a qualidade de inovação com forças suficientes para se tornarem competitivas, tanto no mercado interno como externo. Afirmam ainda que somente através da inovação o Brasil poderá alcançar um grau de

desenvolvimento sustentável, incorporando no processo as questões do desenvolvimento regional ao gerar oportunidades voltadas para o perfil de cada região/estado.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Tabela 1 apresenta a quantidade de empresas e projetos incentivados ao longo do período estudado. No total, 780 empresas nordestinas foram fomentadas durante o quinquênio. No entanto, é importante notar que essas mesmas companhias submetem projetos de PD&I anualmente. Após o cruzamento dos dados, identificou-se que, desse total, 312 são empresas únicas que apresentam projetos para apreciação do MCTI.

Além disso, observa-se um crescimento modesto, porém contínuo, no número de empresas beneficiadas no Nordeste ao longo do período analisado, passando de 123 para 197, o que indica uma adesão gradual do empresariado regional aos incentivos à inovação. Esse movimento é compatível com a trajetória nacional da Lei do Bem, que apresenta expansão progressiva desde sua implementação, ainda que condicionada por restrições estruturais e institucionais, como a exigência do regime de lucro real e a necessidade de resultados fiscais positivos (Brasil, 2025; Oliveira, Zaba e Forte, 2017).

Sob a ótica estadual, é notória a predominância dos estados do Ceará, Bahia e Pernambuco. Em 2023, por exemplo, esses três estados sediavam 153 das 197 empresas beneficiadas, representando cerca de 78%. Em contraste, os estados de Alagoas e Piauí abrigavam apenas 3 empresas, cada uma, enquanto Sergipe abrigava 5. A Paraíba e o Rio Grande do Norte hospedavam 16 e 9 firmas, respectivamente. Essa visão da distribuição estadual revela uma concentração da estrutura produtiva em nível intrarregional, que segue a lógica apontada por Araújo e Lima (2009) de que os esforços da Sudene potencializaram a concentração econômica da região Nordeste nas zonas metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador.

Ademais, essa concentração das empresas beneficiadas pelo incentivo nos estados do Ceará, Bahia e Pernambuco pode também ser compreendida à luz do conceito de heterogeneidade estrutural de Aníbal Pinto (2000), como discutido no referencial teórico. O fenômeno descrito pelo autor, originalmente observado em economias latino-americanas, reproduz-se no espaço nordestino, onde fortes desigualdades produtivas levam à concentração dos setores mais modernos e dinâmicos em determinados territórios, enquanto amplas áreas permanecem com menor capacidade tecnológica e produtiva.

Se dirigirmos a atenção para o total de empresas beneficiadas em nível nacional, é alarmante o hiato com o nível regional nordestino. Em 2023, o total de 197 companhias

fomentadas representava apenas 5% do total nacional. Nesse ponto, destacamos a existência de uma outra camada de concentração produtiva em nível macrorregional, decorrente do modo de ocupação do território e da formação econômica nacional. Desse modo, as regiões mais ricas e dinâmicas, Sul e Sudeste, concentram a parte mais pujante do ecossistema empresarial brasileiro e, conseqüentemente, a maior fatia dos incentivos concedidos.

Uma análise baseada na quantidade de projetos incentivados permite inferir que a dinâmica desses está associada à distribuição das empresas. Observa-se, pela Tabela 1, um maior número de projetos aprovados na Bahia, Ceará e Pernambuco. Somados, esses três estados concentram 82% dos projetos de PD&I fomentados na região. Além dessa disparidade intrarregional, há também uma disparidade macrorregional. No período estudado, foram aprovados 2.894 projetos para o Nordeste, com uma média anual de 579. No entanto, quando comparado à média das regiões mais ricas, observa-se um hiato significativo. A região Sudeste teve, em média, 7.386 pleitos aprovados, enquanto a região Sul teve 3.635. Em contraste, as regiões Norte e Centro-Oeste tiveram uma média consideravelmente abaixo da nordestina nesse quesito, com 263 e 341, respectivamente.

Tabela 1 - Distribuição de empresas e projetos incentivados pela Lei do Bem por estado no Nordeste entre 2019 e 2023

Estados	2019		2020		2021		2022		2023	
	Emp.	Proj.	Emp.	Proj.	Emp.	Proj.	Emp.	Proj.	Emp.	Proj.
AL	1	9	2	11	3	21	5	22	3	9
BA	38	187	37	148	44	153	42	148	48	114
CE	42	228	45	165	54	233	49	210	60	201
MA	4	32	6	35	6	38	6	24	8	18
PB	5	7	6	10	9	17	12	18	16	18
PE	22	130	27	108	31	119	39	132	45	117
PI	3	15	3	15	2	20	4	15	3	14
RN	4	18	4	22	4	21	6	24	9	16
SE	4	7	4	6	6	8	4	5	5	6
Nordeste	123	633	134	520	159	630	167	598	197	513
Brasil	2.288	12.168	2.564	11.660	3.012	13.204	3.493	13.789	3.878	13.638

Fonte: MCTI (2025).

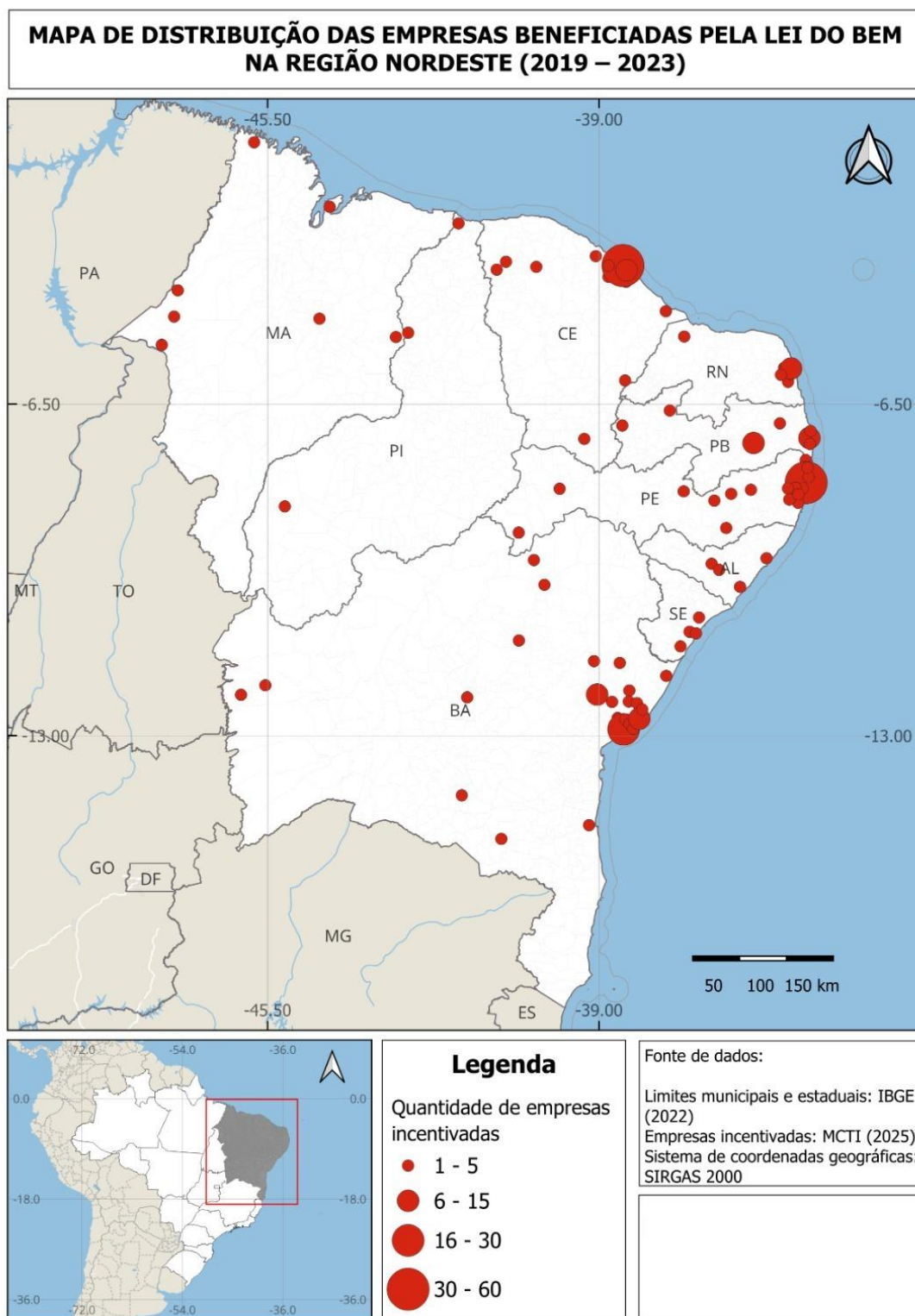
Elaborado pelos autores (2025).

No Mapa 1, estão dispostas espacialmente as empresas beneficiadas pela Lei do Bem no Nordeste, por município, no período estudado. O primeiro ponto a ser destacado é a concentração dos incentivos nas três zonas anteriormente mencionadas, a saber: Fortaleza, Recife e Salvador. Essas três capitais concentram, respectivamente, 17%, 11,5% e 7,7% das empresas incentivadas.

Outro ponto de destaque é a participação de empresas incentivadas instaladas em municípios que compõem as Regiões Metropolitanas de Fortaleza e de Salvador. São os casos de Eusébio (10 empresas) e Maracanaú (10 empresas), no Ceará, e Camaçari (13 empresas), na Bahia. Além desses, o município de Feira de Santana, na Bahia, também se destaca com 9 empreendimentos incentivados.

Nesse sentido, os resultados indicam que os incentivos à inovação tendem a se alinhar às estruturas econômicas regionais historicamente consolidadas. Conforme discutido na literatura, os investimentos promovidos pela Sudene na segunda metade do século XX, ao priorizarem a industrialização e a formação de polos produtivos, contribuíram para a concentração da estrutura industrial nas principais capitais nordestinas. Essa trajetória reforçou a centralização das capacidades produtivas, tecnológicas e institucionais nesses territórios, o que ajuda a explicar a maior presença de empresas aptas a acessar os incentivos à inovação nessas localidades.

Gráfico 1 - Distribuição das empresas beneficiadas pela Lei do Bem na região nordeste, por município (2019-2023)



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Quando observadas as empresas fomentadas instaladas nas capitais estaduais, encontrou-se a seguinte distribuição: Fortaleza (CE) com 53 empresas (16,99%), seguida por Recife (PE) com 36 (11,54%), e Salvador (BA) com 24 (7,69%). As outras capitais apresentam menores participações, como João Pessoa (PB) com 14 (4,49%) e Natal (RN) com 7 (2,24%). As cidades de Aracaju (SE) e Maceió (AL) têm cada uma 5 (1,60%) negócios inventivos. Por fim, São Luís (MA) apresenta 4 (1,28%) e Teresina (PI) tem 2 (0,64%). Somadas, as capitais federativas sediam 150 empreendimentos dos 312 totais beneficiados, o que corresponde a 48,08% do total.

Ainda de acordo com o Mapa 1, é notável a quantidade significativa de empresas inovadoras fora do eixo apresentado anteriormente, ou seja, distantes das capitais e de outros centros pujantes. Dos 84 municípios que abrigam essas firmas, aproximadamente 24% possuem menos de 50 mil habitantes.

Sobre o porte populacional dos municípios, identificou-se que 8 deles possuem até 20.000 habitantes; 12 possuem entre 20.001 e 50.000 habitantes; 25 possuem entre 50.001 e 100.000 habitantes; 33 possuem entre 100.001 e 900.000 habitantes; e 5 possuem mais de 900.000 habitantes. É interessante notar que os pequenos municípios, com até 50.000 habitantes, representam uma parcela significativa dos municípios que abrigam empresas inovadoras, totalizando 20 municípios (8 com até 20.000 habitantes e 12 com entre 20.001 e 50.000 habitantes). Isso sugere que a inovação não está totalmente restrita às grandes cidades e que em pequenos municípios da região existem empreendimentos dinâmicos que, por sua vez, contribuem para a economia local.

O Gráfico 2 apresenta o perfil da atividade econômica das empresas incentivadas, destacando a predominância da indústria de transformação, com 116 empresas incentivadas no período observado. A análise do setor revela uma concentração em áreas como a fabricação de alimentos, bebidas, roupas, calçados, produtos de limpeza, cosméticos e eletrodomésticos. Além disso, a produção de insumos industriais e de infraestrutura é um pilar importante, abrangendo produtos químicos, resinas, plásticos, autopeças, embalagens, produtos metalúrgicos, cimento, metalurgia, refino de petróleo e fabricação de estruturas metálicas.

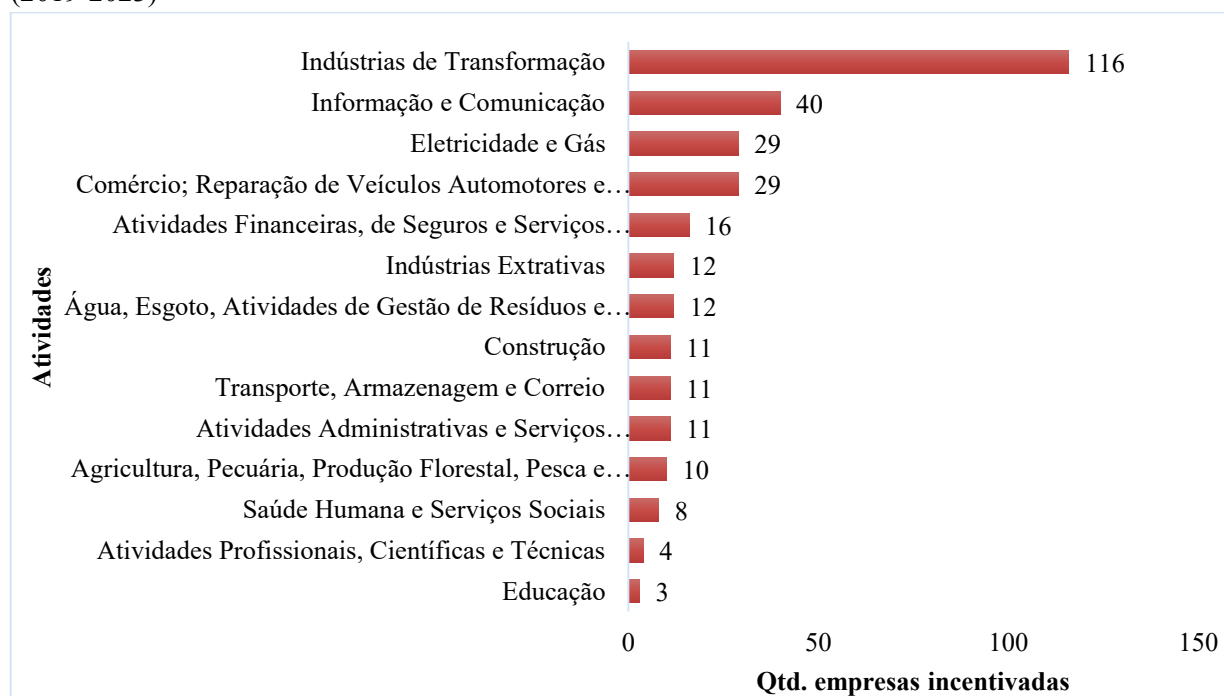
É possível apontar, a partir dessas estratificações setoriais, que não há novidades na estrutura produtiva da indústria de transformação nordestina, ao menos sob a ótica dos incentivos da Lei do Bem. Isso porque uma parte importante da estrutura beneficiada já compõe historicamente a economia regional, como exemplificado pelos casos da indústria têxtil e de confecções e alimentos e bebidas.

Em seguida, aparecem as atividades de Informação e Comunicação, com 40 empreendimentos incentivados, dos quais 70% têm como negócio principal o desenvolvimento e

licenciamento de programas de computador. É importante notar que o setor de tecnologia não é uma atividade tradicional da economia nordestina e, portanto, seu surgimento e crescimento na estrutura produtiva da região refletem as novas dinâmicas econômicas e territoriais do Nordeste.

Entre as outras atividades, destacam-se os setores de Comércio e Eletricidade e Gás, ambos com 29 firmas fomentadas. No primeiro, todas as empresas têm como atividade principal o comércio por atacado e varejo. No segundo, os empreendimentos incentivados englobam toda a cadeia da eletricidade, abrangendo geração, transmissão e distribuição.

Gráfico 2 - Quantidade de empresas incentivadas na região nordeste por atividade econômica (2019-2023)



Fonte: MCTI (2025).

Elaborado pelo autor (2025).

Nesse aspecto, portanto, é perceptível que a pequena fatia dos benefícios à inovação da Lei do Bem que chega à estrutura produtiva nordestina ocorre por meio de um pequeno conglomerado de empresas distribuídas desigualmente no território. Setorialmente, embora as atividades tradicionais na indústria de transformação sejam as que mais captam os fomentos, há atividades emergentes de alto valor agregado, como é o caso do setor de tecnologia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como propósito analisar a distribuição setorial e regional dos incentivos fiscais à inovação, no âmbito da Lei do Bem, na região Nordeste, no período de 2019 a 2023, avaliando em que medida essa política contribui para a redução das disparidades regionais ou, ao contrário, reproduz as estruturas econômicas preexistentes.

Os achados indicam uma acentuada concentração espacial dos incentivos, uma vez que 78% das empresas beneficiadas localizam-se nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco, sendo que aproximadamente metade dessas empresas está sediada nas capitais estaduais. Logo, essa distribuição, segue, majoritariamente, uma estrutura produtiva territorial já consolidada na região. O que denominou-se na literatura de polos dinâmicos ou frentes de expansão.

Do ponto de vista setorial, observa-se o predomínio da indústria de transformação, seguida pelo setor de Informação e Comunicação, o que evidencia uma orientação da política em favor dos polos econômicos mais dinâmicos da região. Esses resultados sugerem que, embora a Lei do Bem desempenhe papel relevante no estímulo à inovação, sua operacionalização pode estar associada à manutenção de padrões históricos de concentração produtiva, sem que isso exclua a possibilidade de efeitos diferenciados em determinados contextos regionais. Ainda assim, a presença de atividades de PD&I em 24% dos municípios com menos de 50 mil habitantes e o dinamismo do setor tecnológico, um setor que historicamente não se destacava na estrutura produtiva regional, indicam a emergência de novas dinâmicas territoriais, ainda incipientes, mas com potencial de desconcentração no médio e longo prazo.

As contribuições do estudo alcançam tanto o campo acadêmico como o social e das políticas públicas. Do ponto de vista da literatura sobre inovação e desenvolvimento regional, a pesquisa oferece subsídios recentes acerca da distribuição territorial e setorial dos incentivos da Lei do Bem no Nordeste, contribuindo para um debate ainda pouco explorado em escala regional. Sob a perspectiva social e institucional, os resultados fornecem indícios para uma reflexão mais qualificada sobre o desenho e a implementação dos instrumentos de incentivo à inovação, ao mostrar desafios associados à concentração espacial dos benefícios e à necessidade de maior equilíbrio regional, reforçando a importância de estratégias voltadas à promoção de um desenvolvimento regional mais inclusivo.

Finalmente, vale destacar que o presente estudo concentrou-se na análise da distribuição territorial e setorial dos incentivos, não contemplando a avaliação da qualidade ou do conteúdo dos projetos de inovação incentivados. Nesse sentido, a análise dos resultados, impactos e efetividade desses projetos constitui uma agenda relevante para pesquisas futuras, capaz de aprofundar a compreensão sobre os efeitos da política de inovação no desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. L. de; SILVA, J. L. G. da; OLIVEIRA, E. A. de A. Q. A inovação como fator de desenvolvimento regional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 10, n. 3, 2014. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/1483>. Acesso em: 04 set. 2025.

ARAÚJO, T. B. de. Nordeste, Nordestes: que Nordeste? Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro. In: **Heranças e Urgências**. Rio de Janeiro: Revan Fase, 2000, p. 165-196.

ARAÚJO, T. B. de. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. 540–560.

ARAÚJO, L. A.; LIMA, J.P. R. Transferências de renda e empregos públicos na economia sem produção do semiárido nordestino. **Planejamento e políticas públicas**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 45-77, jul./dez., 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. **Dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 nov. 2005.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Relatório de Atividades de P&D Lei do Bem: Plurianual 2017 a 2019. Brasília, DF: MCTI, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-do-bem/paginas/relatorio-p-d>. Acesso em: 02 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Lei do bem: duas décadas de fomento à inovação no Brasil**. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2025.

CARNEIRO, E. C. S.; CARNEIRO NETO, J. A.; OLIVEIRA JÚNIOR, A. M. de. A importância da Lei do Bem para o desenvolvimento científico, tecnológico e econômico do Brasil. *Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, Goiânia, Brasil, v. 10, n. 1, p. 1–21, 2024. DOI: [10.18224/baru.v10i1.13550](https://doi.org/10.18224/baru.v10i1.13550). Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/13550>. Acesso em: 06 set. 2025.

CAVALCANTI JÚNIOR, C. A. A.; LIMA, J.P. R. Desempenho e mudanças da economia do Nordeste nas primeiras décadas do século. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 56, n. 1, p. 160–179, 2025. DOI: [10.61673/ren.2025.1607](https://doi.org/10.61673/ren.2025.1607). Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/1607>. Acesso em: 05 set. 2025.

CEPAL. La hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. In: **SESIONES DE LA CEPAL**, 33. Santiago, Chile: Naciones Unidas, 2010.

FEITOSA, C. O. A importância da inovação para o desenvolvimento econômico local. **Revista Economia Política do Desenvolvimento**, v. 4, n. 12, p. 29-50, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.28998/repd.v4i12.786>. Acesso em: 05 set. 2025.

FERNANDES, A. C.; MELO, L.; SICSU, A. Ciência, Tecnologia e Inovação para o desenvolvimento regional inclusivo, sustentável e autônomo. **Revista Inovação e Desenvolvimento**, v. 1, n. 9, p. 36-43, 2022. ISSN 2764-6963.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

KANNEBLEY JR., S.; SHIMADA, E.; DE NEGRI, F. Efetividade da Lei do Bem no estímulo aos dispêndios em P&D: uma análise com dados em painel. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 46, n. 3, p. 111-145, dez. 2016.

LIMA, J. P. R.; CAVALCANTI JÚNIOR, C. A. O semiárido nordestino: evolução recente da economia e do setor industrial. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 50, n. 3, p. 69–88, 2019. <https://doi.org/10.61673/ren.2019.863> . Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/863> . Acesso em: 05 set. 2025.

NELSON, R. **As fontes do crescimento econômico: clássicos da inovação**. Campinas, São Paulo: Editora da Unicamp, 2005.

OLIVEIRA, F.C. **BNB: perfil de atuação e a desigualdade intrarregional no nordeste brasileiro, 2003 a 2020**. 2023. 164 f. Tese (Doutorado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023.

OLIVEIRA, F. C.; MACHADO, D. C.; DE MATTOS, F. A. M. Dinâmica econômica e a heterogeneidade estrutural na Região Nordeste do Brasil entre 2003 e 2015. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 51, n. 4, p. 31–46, 2021. DOI: 10.61673/ren.2020.1020. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/1020> . Acesso em: 05 set. 2025.

OLIVEIRA, O. V. de; ZABA, E. F.; FORTE, S. H. A. C. Razão da não utilização de incentivos fiscais à inovação tecnológica da Lei do Bem por empresas Brasileiras. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 14, n. 31, p. 67–88, 2017. DOI: [10.5007/2175-8069.2017v14n31p67](https://doi.org/10.5007/2175-8069.2017v14n31p67). Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2017v14n31p67> . Acesso em: 06 set. 2025.

PINTO, A. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 2.

POCHMANN, M.; SILVA, L. C. da Concentração espacial da produção e desigualdades sociais . **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 22, 2020. DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202004. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6016> . Acesso em: 22 jan. 2026.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SINGER, P. Para além do neoliberalismo: a saga do capitalismo contemporâneo. **São Paulo em perspectiva**, v. 12, n. 2, p. 3-20, 1998.

TONI, J. Uma nova governança no padrão de relacionamento público-privado da política industrial brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 23, nº 55, 2015, p. 97-117.