

Primeira parte - Desenvolvimento regional no sul da Itália

Instrumentos

José Otamar de Carvalho

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CARVALHO, JO. Instrumentos. In: *Desenvolvimento regional: um problema político* [online]. 2nd ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014, pp. 105-128. Diversidades Regionais collection. ISBN 9788578792770. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



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

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

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

INSTRUMENTOS

É provável que o Sul da Itália jamais chegue a atingir os níveis de renda apresentados pelo Centro-Norte, mas é francamente visível a melhoria que hoje se observa na Região do Mezzogiorno. Entretanto, essa mudança é o resultado, por um lado, da prioridade estabelecida pelo Governo Central no sentido de transformar o cenário da área, e, por outro lado, da definição de adequados – e constantemente aperfeiçoados – instrumentos de promoção do desenvolvimento.

Na ação do governo italiano, através da “Cassa”, em particular, nem tudo é sucesso ou modelo perfeito de como administrar e coordenar o planejamento e a execução de programas no campo do desenvolvimento regional. Contudo, não se pode deixar de reconhecer a criatividade e a persistência com que se caracterizaram as ações conduzidas pela Entidade nesses 27 anos de trabalho. Considere-se, ademais, que essa experiência foi extremamente valiosa para o Brasil, uma vez que boa parte da orientação programática, *v. g.*, em seus aspectos metodológicos, e dos instrumentos de ação adotados serviram de inspiração para o trabalho desenvolvido pela SUDENE, instituída dez anos depois da criação da “Cassa”, como se verá posteriormente.

Os instrumentos utilizados pelo governo italiano para a transformação do Mezzogiorno, diferenciados setorial e espacialmente, *lato sensu*, podem ser sintetizados em quatro categorias:

- i. Recursos de natureza orçamentária, orientados para a implantação de obras de infraestrutura e outros investimentos a cargo do Governo;

- ii. Instrumentos financeiros e facilidades creditícias;
- iii. Instrumentos de planejamento e coordenação; e
- iv. Instrumentos jurídicos e legais.

4.1 RECURSOS DE NATUREZA ORÇAMENTÁRIA

Esses instrumentos compreendem recursos especificamente definidos em lei, destinados à execução das ações extraordinárias de competência direta da “Cassa”. Os valores correspondentes são estabelecidos de forma global e para cada ano do período de vigência do Programa Quinquenal da Entidade. Além desses recursos, que são aprovados pelo Parlamento, a “Cassa” conta ainda com dotações de outras fontes. Nesse caso se incluem os valores correspondentes a 5% do capital distribuído e resultante do balanço anual da própria “Cassa”, que lhe são destinados pelo Governo Central, conforme estabelece o Artigo 18 do Decreto n° 1.523, de 30.06.1967.

A Cassa per il Mezzogiorno mobiliza ainda outras fontes de recursos, não necessariamente de caráter orçamentário, para complementar as dotações requeridas para a execução das obras sob sua exclusiva responsabilidade. Para tanto, ela pode realizar operações financeiras, previamente autorizadas pelo Comitê Interministerial para o Crédito e a Poupança, em relação às quais ela possa apresentar garantias totais ou parciais. Com o mesmo objetivo, a “Cassa” pode emitir obrigações e contrair empréstimos externos, segundo proposta de seu Conselho de Administração, aprovada por decreto do Ministro do Tesouro, depois de ouvido o Comitê acima mencionado.²⁵

A Instituição goza de duas facilidades incomuns às entidades da administração ordinária da Itália. Em primeiro lugar, ela pode assumir encargos financeiros superiores aos estabelecidos anualmente nas

²⁵ ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Testo unico delle leggi sul Mezzogiorno**. Roma, 1969: 21.

dotações que lhe são atribuídas pelo Estado. desde que a execução de determinadas obras exija rapidez que justifique a medida. Em segundo lugar, os recursos que a “Cassa” recebe do Estado não caem em exercício lido, ou seja, os recursos não aplicados num determinado exercício são automaticamente transferidos para o exercício seguintes. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1968: 19.)

Aos recursos diretamente atribuídos à Entidade, são adicionados os constantes das dotações orçamentárias que os Ministérios Setoriais mobilizam para a implementação dos programas que executam no Mezzogiorno. Esses valores não são administrados pela própria “Cassa”, mas como sua definição e destinação se processam em decorrência das diretrizes estabelecidas em seu Programa Quinquenal, ela dispõe das condições necessárias para exercer a coordenação das ações programadas para a Região.

4.2 INCENTIVOS FINANCEIROS E FACILIDADES CREDITÍCIAS

Os instrumentos dessa categoria estão orientados para a indústria, a agricultura, o turismo, o comércio, o artesanato, a pesca e a pesquisa científica e aplicada, variando o tipo e as facilidades de acordo com as prioridades setoriais específicas.

4.2.1 Na Área Industrial

O setor industrial é o que recebe maior variedade de incentivos, não apenas em virtude do papel que desempenha na transformação da Região, como pelo fato de suas atividades serem executadas pela iniciativa privada, que necessita ser atraída para o Mezzogiorno. Os principais estímulos à indústria consistem de:

- Facilidades fiscais e dispensa parcial de ônus sociais;
- Contribuições para investimentos a fundo perdido;
- Financiamentos facilitados; e

- Participação acionária e assistência técnica.²⁶

As facilidades fiscais são diversificadas, salientando-se, entretanto, a que se refere à redução em 50% do imposto geral sobre a entrada (IGE) de mercadorias (material de construção e máquinas) adquiridas por empresas industriais que se instalam no Mezzogiorno, e que se enquadrem em qualquer uma das seguintes fases: implantação, ampliação, ativação, reativação, transformação ou reconstrução. O IGE foi recentemente incorporado ao imposto sobre o valor agregado (IVA), um tributo que tem pontos comuns com o imposto sobre circulação de mercadorias ILCMI, para o caso brasileiro. Essas empresas são ainda isentas do *imposto da riqueza móvel*, no que toca à incidência relativa ao lucro industrial, por um período de 10 anos, a partir do primeiro exercício do lucro. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 13-15.)

A incidência do *imposto da riqueza móvel* sobre o lucro industrial é feita segundo alíquotas diferenciadas, de acordo com o valor total do lucro e da natureza da entidade tributadora – nacional, provincial ou comunal. A isenção total reduz-se a 50% dos lucros declarados da sociedade ou a 30%, como aconteceu em relação aos exercícios de 1968 a 1970, de acordo com as definições constantes do *Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno*.

Na categoria das facilidades fiscais se incluem ainda as isenções de impostos de registro e de natureza hipotecária para as empresas industriais que se instalam na Região, assim como a redução em 50% do imposto de consumo sobre a energia elétrica utilizada por esses estabelecimentos. As Províncias e as Municipalidades, como ocorre nos Estados e Municípios do Nordeste brasileiro, oferecem reduções ou isenções de impostos cobrados a esses níveis. Certos ônus sociais, por outro lado, como os relativos à previdência social, são também reduzidos. A redução, neste sentido, permite a cobrança de apenas

²⁶ ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. *Sintesi delle agevolazioni per lo sviluppo economico del Mezzogiorno*. Roma, 1969: 7-8.

10% sobre o valor total das contribuições. Esse percentual é pago pelo empregador (8,5%) e pelo empregado (1,5%), beneficiando-se, no caso, ambas as partes, mas em particular o assalariado. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 18-19.)

A Cassa per il Mezzogiorno concede também às empresas existentes na área ou que ali se instalem contribuições a fundo perdido. Tais contribuições destinam-se à instalação e ampliação dos empreendimentos, no que se refere à construção de obras e aquisição de máquinas e equipamentos novos, na proporção, respectivamente, de 20 e até 30% do valor total. As diretrizes a esse respeito eram estabelecidas, até 1971, pelo Comitê para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno-COMIM e incorporadas ao Plano de Coordenação. Daí para cá, elas passaram para a esfera de competência do Comitê Interministerial para a Programação Econômica-CIPE.

Os pleitos realizados pelas empresas industriais, nesse domínio, são apresentados à “Cassa”, que os examina e aprova. Uma cópia do projeto é encaminhada à entidade de crédito, responsável pela concessão dos financiamentos a taxas facilitadas, quando essas complementações são solicitadas pelos empresários beneficiados. Há três instituições de crédito que trabalham em articulação com a “Cassa”, com tal propósito: o Instituto para o Desenvolvimento Econômico da Itália Meridional-ISVEIMER, de Nápoles; o Instituto Regional para o Financiamento à Indústria na Sicília-IRFIS, de Palermo; e a entidade de Crédito Industrial da Sardenha-CIS. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 21.)

Os percentuais de contribuição a fundo perdido referidos, definidos pelo Decreto nº 1.523/1957, foram modificados pela Lei nº 183, de 02.05.1976, que estabeleceu novas formas de estímulo para as intervenções de caráter extraordinário a serem realizadas no Mezzogiorno, no período 1976-1980. De acordo com o Art. 10 dessa Lei, para a realização, a reativação e ampliação de empreendimentos industriais na área, as contribuições a fundo perdido, destinadas a investimentos fixos, serão concedidas segundo os seguintes critérios:

- i. De 200 milhões a 2 bilhões de liras: 40%;
- ii. De 2 bilhões a 7 bilhões de liras: 30%;
- iii. De 7 bilhões a 15 bilhões de liras: 20%; e
- iv. Acima de 15 bilhões de liras: 15%. (Itália. **IASM Notizie**. Roma, 1976:14.)

Os empreendimentos com investimentos fixos situados entre os intervalos de 200 milhões a 2 bilhões de liras e de 2 a 7 bilhões de liras podem ter os percentuais acima fixados aumentados em 1/5, quando se tratar de iniciativas consideradas altamente prioritárias pelo CIPE, propostas pelo Ministro para o Mezzogiorno. Para as áreas particularmente deprimidas, situadas no Sul da Itália, podem ser definidos novos acréscimos – sempre na base de 1/5 sobre o percentual relativo a cada categoria de investimento fixo específica –, desde que as regiões comprovem, com base em indicadores objetivos (altas taxas de emigração, baixas taxas de população ocupada etc.), a efetiva necessidade de se adotarem medidas extraordinárias nessas áreas. O CIPE, sempre em função de proposta do Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, pode também suspender, temporária ou definitivamente, as contribuições a fundo perdido, “no confronto de novas iniciativas em setores específicos ou em determinadas zonas, baseado em considerações objetivas ou em avaliações relativas a oportunidades setoriais.” (Itália. *IASM Notizie*, Roma, 1976:14.)

É interessante destacar que a “Cassa”, atualmente, só aprova contribuições a fundo perdido para empreendimentos cujos investimentos fixos não ultrapassem a 2 bilhões de liras. Os empreendimentos com investimentos fixos superiores a esse valor são aprovados ou homologados pelo Ministro para o Mezzogiorno, que se vale da própria “Cassa”, das entidades a esta coligadas e das instituições de crédito para o exame da viabilidade técnica e econômico-financeira dos projetos. O Ministro para o Mezzogiorno, assim como as instituições citadas, vale-se para tanto dos critérios estabelecidos pelo CIPE,

levando ainda em conta as disposições sobre o uso do solo, definidas nos planos urbanísticos locais, relativas aos planos de regulamentação das áreas e núcleos de desenvolvimento industrial. (Art. 11, da Lei nº 183/1976).

As contribuições a fundo perdido são também utilizadas para a realização de obras situadas nos seguintes campos:

- i. Aparelhagem hídrica e implantação de projetos de dessalinização e desmineralização de água do mar;
- ii. Construção de casas para os trabalhadores vinculados aos empreendimentos situados nas áreas e *núcleos de industrialização*; e
- iii. Consórcio das áreas de desenvolvimento industrial e dos *núcleos de industrialização*. (Itália. **IASM Notizie**. Roma, 1976:25-27.)

No primeiro caso, a “Cassa” pode conceder até 40% das despesas com a execução de obras de adução de água, realizadas em áreas onde haja efetivas exigências de desenvolvimento industrial. Para a implantação de obras de dessalinização e desmineralização de água do mar, as contribuições a fundo perdido concedidas pela “Cassa” correspondem a apenas 20% do total das despesas admissíveis.

As empresas industriais, por outro lado, podem receber contribuições a fundo perdido equivalentes a 35 a 40% das despesas totais realizadas com a construção de casas populares para os trabalhadores. Conforme deliberação adotada pelo Conselho de Ministros, em 06.09.1962. As concessões neste sentido são também efetuadas pela “Cassa”.

A Cassa per il Mezzogiorno pode também contribuir para a execução das obras de organização das áreas de desenvolvimento industrial e dos *núcleos industriais* – que no Nordeste brasileiro,

em particular, correspondem aos chamados *distritos industriais*. Complementarmente, os consórcios podem receber financiamentos facilitados para a execução dessas obras, na base de até 85% para os trabalhos de sistematização dos terrenos e de até 50% para a construção de instalações industriais rústicas.

A concessão de crédito de prazo médio às empresas industriais é realizada por intermédio de instituições bancárias como o ISVEIMER, o IRFIS e a CIS, além de outras entidades habilitadas a exercerem essa tarefa na Região.

Essas instituições financiam empreendimentos industriais novos e ampliados. Para os projetos novos, o prazo é de 15 anos, com dois de carência e três de pré-amortização, reduzindo-se a 10 anos (com dois para carência e pré-amortização) o prazo de financiamento de projetos de ampliação, conversão ou renovação. É importante entender que, no curso do período de carência, as empresas não pagam os encargos (juros, por exemplo) nem as parcelas do principal, sendo tudo capitalizado. No período de pré-amortização, são pagos os encargos (juros), mas não o principal. Na realidade, a pré-amortização funciona como uma espécie de carência, que, aceita nesse sentido, significaria aumentar o prazo de carência, praticamente para cinco anos. As taxas de juros, referentes às duas situações, entretanto, são de 4% (para os projetos com investimentos fixos inferiores a 6 bilhões de liras) e de 5 a 6% (para os projetos com investimentos fixos superiores a esse valor). O montante do financiamento para os investimentos fixos não pode ultrapassar os 70% do valor das despesas relativas à execução do projeto industrial (terrenos, edifícios, máquinas e equipamentos). Os créditos de custeio, por outro lado, correspondem, no máximo, a 40% do valor total dos créditos para inversões fixas. (Itália. **IASM Notizie**. Roma, 1976:29-32.)

Para as pequenas e médias empresas industriais também há esquemas facilitados de financiamento, realizados pelo ISVEIMER, IRFIS e CIS, bem como por outras entidades, que atuam na área de crédito de médio e longo prazo, como as seguintes: Instituto imobiliário Italiano

(IMI), de Roma; o Banco Central de Crédito Popular (CENTROBANCA), de Milão; o Banco de Crédito Financeiro (MEDIOBANCA), de Milão; o Banco para Financiamentos de Médio Prazo (INTERBANCA), também de Milão; a Agência de Financiamento Interbancário (EFIBANCA), de Roma; o Instituto de Crédito para as Empresas de Utilidade Pública (ICIPU), de Roma; o Banco Industrial de Nápoles; o Banco Industrial da Sicília; e o Banco Nacional do Trabalho (através de sua seção especial para o crédito às pequenas e médias empresas industriais), de Roma; além dos Institutos de Crédito para o Financiamento a Médio Prazo às Pequenas e Médias Empresas situadas nas Regiões do Lácio, da Toscana e de Marcas. (Itália. IASM Notizie, Roma, 1976:35.)

De acordo com a legislação existente, entende-se por:

i. Pequena empresa, a unidade de produção industrial cujas instalações demandam inversões fixas situadas no intervalo de US\$ 160 mil e US\$ 2,4 milhões, ou o equivalente a 108,4 milhões de liras e 1,6 bilhão de liras, a preços de 1975;

ii. Média empresa, a unidade de produção industrial cujas instalações requerem inversões fixas da ordem de US\$ 2,4 milhões a US\$ 8 milhões, valores que, em liras de 1975, correspondem a 1,6 bilhão e 5,4 bilhões respectivamente; e

iii. Grande empresa, a unidade de produção com investimentos fixos superiores a US\$ 8 milhões.²⁷

As características dos financiamentos concedidos às pequenas e médias empresas industriais se aproximam das relativas às grandes empresas, em termos de duração e valor percentual dos créditos para inversão e custeio, mas diferem em matéria de taxas de juros, que são da ordem de 3% ao ano.

²⁷ ITÁLIA, Cassa per il Mezzogiorno. **La Cassa per il Mezzogiorno**. Roma, 1972: 18-19.

Outro aspecto importante, a ser destacado na concessão dos financiamentos facilitados, diz respeito aos parâmetros utilizados para a análise dos projetos. Nessas condições, o percentual admitido como máximo (70%) para o financiamento de investimentos fixos é desdobrado em três categorias:

- i. Localização dos empreendimentos: 25%;
- ii. Ramos industriais prioritários (alimentação, química e mecânica, particularmente): 25%; e
- iii. Dimensão: 20%. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 33.)

Além desses parâmetros, a “Cassa” e as entidades de crédito utilizam outros critérios, com base nos quais são conferidas prioridades às iniciativas que:

- i. Se caracterizem pelo emprego de processos tecnológicos avançados;
- ii. Comportem o desenvolvimento de indústrias “novas”;
- iii. Produzam em maior proporção para o mercado externo;
- iv. Contribuam para uma maior absorção das matérias-primas locais, permitindo, sempre que possível, a sua transformação em produtos semielaborados, na própria área; e
- v. Sejam também capazes de solucionar problemas de planejamento e organização ao nível da empresa. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 37-38.)

Tais prioridades, como se vê, procuram favorecer e fortalecer as empresas industriais do Mezzogiorno, enfatizando ao mesmo tempo

aspectos relativos à melhoria tecnológica e à organização, como forma de aumentar a concorrência das empresas regionais, frente às localizadas na Região Centro-Norte e em certas áreas da Europa. Contudo, elas contêm elementos contraditórios, na medida em que a “Cassa” e o COMIM, até 1971, procuravam também beneficiar as iniciativas industriais capazes de contribuir para o aumento do emprego. Conciliar as duas posições – tecnologia avançada e maior geração de emprego –, no contexto de uma economia de mercado, constitui tarefa de difícil aplicação, como a prática tem demonstrado, particularmente em relação ao Sul da Itália e ao Nordeste do Brasil. Mas o fato de as evidências serem claras a este respeito não deve anular a preocupação com esse aspecto do problema. A obtenção de acréscimos na oferta de empregos, numa região como o Mezzogiorno, por menor que seja o seu valor, é sempre melhor do que a sua redução, pois o trabalho que ali se desenvolve representa, além das contribuições significativas em termos econômicos, papel destacado no campo social.

A “Cassa” e as entidades de crédito são ainda apoiadas por instituições criadas com o objetivo de prestar assistência técnica e de participar acionariamente, em alguns casos, das empresas industriais existentes ou que se instalem no Mezzogiorno.

Encontram-se agindo nesse campo as seguintes instituições: a Nova iniciativa para o Sul (INSUD), localizada em Roma; a Sociedade Financeira para o Centro da Itália (CENTROFINANZIARIA), localizada na Província de Pérugia, na Região de Úmbria; a Sociedade Financeira para o Renascimento industrial da Sardenha (SFIRS), localizada na Província de Cagliari; a Entidade Siciliana para a Promoção Industrial (ESPI), situada em Palermo; e o Instituto para a Assistência ao Desenvolvimento do Mezzogiorno (IASM), que tem sede em Roma.

Essas entidades cobrem total ou parcialmente o Mezzogiorno, uma vez que algumas delas são criadas por iniciativas do Governo Central, da “Cassa”, das Regiões e até mesmo das Províncias. Neste sentido, elas atuam, a esses níveis, como instrumentos da administração pública na promoção do desenvolvimento industrial.

A INSUD, por exemplo, cobre todo o Mezzogiorno, provendo assistência técnica e financeira às sociedades privadas das quais participa. A CENTROFINANZIARIA, criada inicialmente para atuar na Região Central da Itália, atende hoje às Províncias situadas nas Regiões do Lácio (Rieti, Roma, Frosinone e Latina), das Marcas (Ascoli Piceno) e da Toscana (ilhas do Arquipélago toscano), incluídas na área de jurisdição da “Cassa”. Ela fornece capital de risco às empresas, complementando, desse modo, o apoio fornecido pelo crédito facilitado concedido segundo as condições mencionadas. Suas atividades principais correspondem às “seguintes operações: subscrição de capital acionário às novas indústrias; subscrição de obrigações convertíveis em ações de novas emissões e *leasing* de maquinarias.” (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 42.)

A SFIRS promove e assiste às iniciativas industriais da Sardenha, da mesma forma que a ESPI, em relação à Sicília. O IASM, por outro lado, é uma instituição de prestação de assistência técnica, em sentido amplo, que trabalha em estreita colaboração com o ISVEIMER, o IRFIS, a CIS e a SFIRS. O IASM oferece assistência técnica a todas as iniciativas de interesse do Mezzogiorno, promovendo, dessa forma, o surgimento de novas empresas, às quais apoia em matéria de organização. Em decorrência de sua atuação, muitas empresas industriais e de turismo têm conseguido apoio financeiro e adquirido a necessária capacidade administrativa para funcionarem no Mezzogiorno. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 43-44.)

4.2.2 Na Área Agrícola

O setor agrícola é estimulado através da mobilização de recursos aplicados diretamente pela “Cassa” – em obras de recuperação de terras, em trabalhos de agricultura irrigada, de promoção agrícola, de comercialização e armazenamento etc. – e por instituições setoriais especializadas.

Os financiamentos facilitados relacionam-se principalmente à:

- i. Concessão de contribuições a fundo perdido, em volumes correspondentes a até 50% do gasto considerado admissível e a até 60%, para o caso de agricultores associados independentes;
- ii. Concessão de empréstimos, a taxas de juros reduzidas, por parte das instituições regionais de crédito, destinados a cobrir os gastos não atendidos pelas contribuições a fundo perdido; e
- iii. Redução de tarifas relativas aos transportes ferroviário e marítimo de produtos agrícolas e às isenções fiscais de natureza imobiliária concedidas às empresas agrícolas, na condição de que os resultados desses benefícios sejam reinvestidos na Região. (Itália. **La Cassa per il Mezzogiorno**. Roma, 1972: 17.)

Para apoio aos trabalhos da “Cassa” e das instituições de crédito, na área de desenvolvimento agrícola, foi criada por iniciativa do COMIM, em 1965, a Financeira Agrícola do Mezzogiorno (FINAM), a quem foram atribuídas tarefas de promover e fortalecer as atividades agrícolas da área, através da instalação de:

- i. Fazendas agrícolas economicamente eficientes e de alta intensidade produtiva, em associação com pequenos ou médios empreendimentos agrícolas, sobretudo na área de irrigação nova; e
- ii. Modernas empresas encarregadas da gestão de trabalhos de conservação, transformação e comercialização de produtos agrícolas, com o apoio de operadores industriais e comerciais.²⁸

As atividades da FINAM, que conta com a participação majoritária da “Cassa”, orientam-se ainda para o apoio de agricultores associados a cooperativas de primeiro e segundo grau. A esses agricultores e às empresas referidas acima, a FINAM pode oferecer contribuições a fundo perdido correspondentes a até 45% das despesas admissíveis de capital fixo, com juros de 3%, pagáveis em até 19 anos.

²⁸ Itália. Cassa per il Mezzogiorno. Roma, 1969: 41-42.

4.2.3 Na Área do Turismo

O turismo também é incentivado, seja através da concessão de contribuições a fundo perdido, seja por intermédio da oferta de crédito facilitado. As condições são, em parte, semelhantes às referentes ao setor industrial, admitindo-se neste sentido tanto a instalação de empreendimentos novos como a ampliação e a adaptação. As taxas de juros em alguns casos é mais baixa (3%), durando as operações prazos de até 20 anos. Entretanto, difere fundamentalmente a percentagem das contribuições a fundo perdido, que correspondem ao máximo de 15% das despesas com capital fixo. As facilidades, por outro lado, são graduadas em função de aspectos locacionais. Os percentuais das contribuições a fundo perdido são maiores quando os empreendimentos se localizam em áreas dos complexos turísticos definidos no Plano de Coordenação e no Programa Quinquenal da “Cassa”. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno. **Sintesi delle agevolazioni** ... Roma, 1969: 55-57.)

4.2.4 Na Área do Comércio

As atividades comerciais exercidas pelos pequenos e médios estabelecimentos também recebem estímulos creditícios, por intermédio de instituições como o ISVEIMER, o IRFIS, a CIS e outras. Os financiamentos não podem superar os 70% das despesas fixas, com taxa de 3% ao ano e por prazo máximo de 10 anos, sem carência, mas com um ano para a pré-amortização, durante o qual são pagos os juros, mas não o principal. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 61.)

4.2.5 Na Área do Artesanato

Os incentivos ao artesanato compreendem contribuições a fundo perdido e financiamentos facilitados. A concessão se dá através das Comissões Provinciais de Artesanato, com a assistência técnica da Entidade Nacional para o Artesanato e a Pequena indústria (ENAPI), de acordo com a aprovação da “Cassa”. As contribuições a fundo perdido correspondem a até 30% das despesas realizadas com maquinárias e obras físicas, requeridas para os trabalhos de transformação ou

modernização das unidades de produção artesanais. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 63.)

Dentre os setores prioritários destacam-se os de mobiliário, calçados e artefatos de couro, artesanato artístico e serviços relacionados com as atividades turísticas, nos quais se incluem os de transportes. As prioridades não são definidas pela “Cassa”, cabendo essa tarefa às Câmaras de Comércio, sob a base das propostas das Comissões Provinciais de Artesanato e de entidades ou associações especializadas. Os financiamentos aos setores prioritários, como os mencionados e alguns outros mais, são concedidos a taxas anuais de 3% e prazos de 10, 5 e 3 anos, respectivamente, para as despesas de implantação, aquisição de máquinas e equipamentos e de custeio. Os empreendimentos artesanais são ainda beneficiados por isenções fiscais relativas a “todos os procedimentos, atos e formalidades que digam respeito às operações de crédito, assim como à sua execução e extinção, sendo isentados ainda de taxas, impostos e tributos presentes e futuros.” (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 65.)

4.2.6 Na Área da Pesca

O Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno também confere prioridade às atividades pesqueiras. Em vista disso, a “Cassa” era autorizada a conceder contribuições a fundo perdido de até 40% do total das despesas fixas efetivamente realizadas e comprovadas. Esse tipo de incentivo é oferecido às cooperativas e consórcios de cooperativas de pesca e às empresas pesqueiras (individuais ou coletivas), para a cobertura de despesas relacionadas com a melhoria de equipamentos, construção de instalações de conservação de produtos e subprodutos da pesca e fabricação de gelo. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 67-69.)

O valor percentual das contribuições a fundo perdido é maior para as cooperativas (40%) do que para as empresas ou pescadores isolados, seja qual for o tipo de operação (construção de navios; obras de aparelhagem terrestre ou de bordo; ampliação e melhoria de navios

existentes; aquisição de carros frigoríficos etc.). Esse apoio ao trabalho cooperativo não é comum apenas ao setor pesqueiro, pois a ênfase conferida pela "Cassa" e pelo governo, de um modo geral, ao cooperativismo agrícola é também muito especial.

4.2.7 Na Área da Pesquisa Científica e Aplicada

A introdução de melhorias tecnológicas nos processos de produção industrial também faz parte das prioridades que o governo atribui às diferentes atividades que interessam ao desenvolvimento regional. Neste sentido, as universidades e os centros de pesquisa científica e aplicada, que funcionam no Mezzogiorno, podem beneficiar-se com recursos a fundo perdido e financiamentos facilitados.

As contribuições a fundo perdido são concedidas segundo critérios similares aos já mencionados em relação aos empreendimentos industriais, particularmente no que se refere ao percentual destinado à realização de investimentos fixos, variando contudo as taxas anuais dos financiamentos facilitados. Nesse caso, cobram-se taxas de 3% para os empréstimos relativos a investimentos inferiores a 6 milhões de libras, e de 4% ao ano para os superiores a esse montante. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1969: 71.)

Além desses estímulos, as empresas industriais que realizam pesquisa são beneficiadas com recursos do Fundo gerido pelo Instituto Mobiliário italiano (IMI), o qual, de acordo com deliberação do CIPE, pode participar do capital das sociedades de pesquisa, constituídas de entidades públicas, de empresas industriais ou de seus consórcios. Os maiores benefícios, expressos por taxas mais baixas de juros e prazos de pagamento dilatados em até 10 anos, são proporcionais aos riscos que as empresas privadas enfrentam. Desse modo, se essas empresas, no tocante à realização das pesquisas, assumem riscos que se aproximam dos referentes ao desenvolvimento da atividade produtiva, elas se enquadram em esquemas de financiamentos incentivados mais favoráveis. Na análise das propostas de pesquisa, consideram-se ainda a experiência e o pessoal com que contam as instituições, assim como

a disponibilidade de adequados laboratórios localizados no território nacional, e as possibilidades efetivas de transferência dos resultados das pesquisas às atividades produtivas locais.

Como esse tipo de apoio é também oferecido às pequenas e médias empresas, o governo e o IMI não exigem que tais unidades disponham obrigatoriamente de laboratórios próprios de pesquisa. Esse requisito pode ser preenchido mediante a realização de acordos entre as empresas e as universidades, com o objetivo de utilizar as suas instalações físicas, correndo os recursos para tal fim às custas de financiamentos facilitados.

4.2.8 Outras Áreas e Modificações Recentes

Na categoria de instrumentos financeiros estão ainda incluídos os recursos externos, disciplinados segundo critérios bastante flexíveis, à exceção dos investimentos realizados em setores particulares, como petróleo, crédito, seguro e aviação, que constituem monopólio do Estado. Além desses, há esquemas de financiamento facilitado ainda mais favoráveis, orientados, no caso, para o incentivo ao desenvolvimento de subáreas particularmente deprimidas, situadas no interior de Regiões como a Sardenha e a Sicília.

Com a criação dos Projetos Especiais, em 1971, os instrumentos financeiros sofreram considerável mudança, uma vez que o processo de intervenção extraordinária a cargo da “Cassa”, em particular no que diz respeito ao setor industrial, passou a ter lugar de maneira exclusiva através do “Instituto de Projetos Especiais.”²⁹

A orientação do esforço e da capacidade da “Cassa”, no sentido de exercer ações executivas voltadas com maior exclusividade para a implementação de Projetos Especiais, tem duas explicações. A primeira

²⁹ ITALIA. Confederazione Generale dell’Industria Italiana. Comitato Nazionale per il Mezzogiorno. **Elementi de studio per la revisione dei meccanismi dell’intervento pubblico nel Mezzogiorno.** Roma, 1975: 11. Mimeogr.

deriva da redefinição em curso do papel da Entidade, que parece deixar cada vez mais de se preocupar com os rumos e as perspectivas de desenvolvimento global da Região, para se adequar a uma concepção de política econômica que parece visar mais ao “equilíbrio” do sistema nacional do que ao soerguimento da economia regional. A segunda, na linha dessa mesma perspectiva, se inscreve em quadro segundo o qual as ações extraordinárias não podem substituir permanentemente as de natureza ordinária, que devem ser postas em prática, no caso da atuação governamental, por entidades da administração pública normal, e portanto caracterizada por instituições setoriais.

É óbvio, em tais condições, que a concepção de políticas regionais de desenvolvimento regional conduz, com o passar do tempo, à circunstância ou mesmo à evidência de que a administração do desenvolvimento tende forçosamente para uma situação em que o setorial prevalece sobre o regional. O fato de o governo italiano procurar reforçar a capacidade administrativa das Regiões do País significa, ao contrário, o fortalecimento de três níveis de governo, o nacional, o regional-provincial e o municipal. Em termos de república federativa, como o Brasil, isso equivaleria a enfatizar os níveis nacional, estadual e municipal e a diminuir a importância do regional.

Essas considerações são importantes, pois permitem compreender melhor as formas como se estruturam certos problemas relativos à administração do desenvolvimento regional.

4.3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO

As intervenções extraordinárias em favor do desenvolvimento do Sul da Itália têm requerido do Governo Central excepcional trabalho de coordenação. Os esforços nessa direção constaram, por um lado, da criação de instituições especializadas em planejamento e administração do desenvolvimento em escala regional e, por outro, do fortalecimento das estruturas existentes.

No primeiro plano destaca-se, inicialmente, a instituição de organismo especial para o planejamento e a administração do desenvolvimento regional, representado pela Cassa per il Mezzogiorno, cujas características marcantes e essenciais já foram devidamente assinaladas. Em segundo lugar, como órgão de deliberação superior, cabe ressaltar o papel do Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno-COMIM, que por quase duas décadas de anos conferiu à “Cassa” o suporte necessário às decisões cujos contornos ultrapassavam os limites de suas atribuições.

Em apoio às ações da “Cassa”, já numa área de coordenação executiva, criaram-se instituições de crédito e de assistência técnica de vital importância para o desenvolvimento da Região, como o IASM, a INSUD, a FINAM, o ISVEIMER, o IRFIS, a ENAPI e o IMI, além de várias outras, já mencionadas.

Papel fundamental, entretanto, tem sido desempenhado pelo Comitê Interministerial para a Programação Econômica-CIPE. Embora caracterizado funcionalmente como instância de decisão nacional, em termos de planejamento, o CIPE passou a exercer sobre a “Cassa” e todas as instituições do território meridional atividades de coordenação e controle, com poderes ainda mais amplos a partir de 1971, quando por dispositivo legal o governo italiano extinguiu o COMIM.

A transferência das atribuições do COMIM para o CIPE encontra explicações de dois tipos. Como se viu, o COMIM era responsável pela elaboração de um Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno, de vigência quinquenal, no qual eram traçados os grandes objetivos e definidos os instrumentos requeridos para o desenvolvimento da área, segundo as disposições constantes da legislação básica relativa à Região (Art. 29 do Decreto nº 1523/1967).

Ao mesmo tempo, estabelecia a lei de instituição da “Cassa” que a Entidade realizaria suas ações extraordinárias de acordo com um plano geral e planos anuais. O plano geral deu lugar, posteriormente, a Programas Quinquenais, concebidos em função do Plano

de Coordenação do COMIM. Dessa forma, os Programas Quinquenais da “Cassa”, depois de 1965/1966, passaram a ter que seguir praticamente dois direcionamentos políticos – o Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Itália e o Plano de Coordenação do COMIM. Embora compatibilizados, é lícito supor que o Plano de Coordenação, dado o poder do colegiado interministerial que o concebia, viesse a constituir, com o tempo, problema político para o CIPE, órgão colegiado, também interministerial, encarregado de sua aprovação.

No momento em que se começa a atravessar o divisor de influência do COMIM e do CIPE, tem início o processo de prevalência do nacional sobre o regional, expresso não apenas em termos técnicos como políticos. É importante não esquecer que ao suprimir os planos plurianuais de coordenação, previstos no já citado Decreto nº 1.523/1967, a Lei nº 853, de 06.10.1971, estabeleceu, no Parágrafo 10 do seu Art. 19, que caberia ao CIPE definir as diretrizes para a intervenção extraordinária no Mezzogiorno, tomando por base o Plano de Coordenação existente, pois o COMIM só elaborou um documento a este respeito.

Com essa medida, pôde o CIPE chamar a si a responsabilidade de coordenar toda a política de intervenção no Sul da Itália. A eliminação da instância intermediária representada pelo COMIM pode, em tais condições, ter sido justificada como uma forma de racionalizar os processos decisório e administrativo relativos ao desenvolvimento no Mezzogiorno. Ainda que justificável em termos estritamente organizacionais, essa medida eliminou sem dúvida uma das mais fortes bases de apoio com que contava a “Cassa” e a Região.

A partir de então, o Mezzogiorno passou a depender, em grande medida, de decisões emanadas do Governo Central, através do CIPE, uma vez que a “Cassa”, entrando numa fase de redefinição do seu papel, teve sua autonomia também reduzida. Essa situação, entretanto, não deve ser entendida como uma anormalidade no domínio da administração do desenvolvimento regional, *v. g.*, a que se realiza segundo concepções de *políticas regionais de desenvolvimento*

regional. Na medida em que, por esse esquema, se aliviam as pressões na região deprimida, o centro de decisão nacional tende a diminuir a prioridade que anteriormente conferia à área.

Na área específica do planejamento, os instrumentos mais importantes correspondem, atualmente, aos Programas de cada uma das Regiões do Mezzogiorno, assim como aos Programas Quinquenal e Anuais da “Cassa”. Mas esses instrumentos, em si, teriam pouca eficácia não fora a tradição do País, notadamente em relação ao Mezzogiorno, de legitimá-los formalmente. Importa destacar, neste sentido, que os documentos de planejamento, além de serem previstos em lei, são aprovados por dispositivos legais próprios (decretos do Presidente da República, do CIPE ou do Ministro para a intervenção Extraordinária no Mezzogiorno). Essa praxe confere às entidades da Região e, em particular, à “Cassa”, base jurídica adequada à legitimação de suas atividades, representando ao mesmo tempo uma forma de delimitar áreas de atuação e de definir precisamente instrumentos de trabalho.

Por outro lado, a concessão, ampliação ou redução de incentivos, assim como a designação de recursos financeiros para a intervenção extraordinária na Região como um todo ou em áreas particularmente deprimidas, situadas no âmbito do Mezzogiorno, constituem matéria objeto de leis específicas. A Lei nº 853, de 06.10.1971, tratando do financiamento a cargo da Cassa per il Mezzogiorno, no período 1971-1975, e a Lei nº 183 de 02.05.1976, disciplinando a intervenção extraordinária no Sul da Itália, no quinquênio 1976-1980, exemplificam de modo claro o processo de legitimação das atividades sob a responsabilidade da “Cassa” e das administrações regionais existentes na área do Mezzogiorno.

Deve-se ainda ter em vista que a programação global dos Projetos Especiais, embora legitimada pelo CIPE, que aprova o Programa Quinquenal da Instituição, é realizada sob a sua coordenação. A Cassa per il Mezzogiorno, por outro lado, também é responsável pelo detalhamento das ações programáticas anuais referentes a esses Projetos,

que são, por sua vez, aprovados pelo Conselho de Administração da Entidade.³⁰

4.4 ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA “CASSA”

A organização administrativa da Cassa per il Mezzogiorno reflete, em particular, os princípios estabelecidos no Decreto n° 1.523/1967 e na Lei n° 183/1976, seguindo atualmente as normas definidas no regulamento aprovado por seu Conselho de Administração, em 01.01.1978. Por esse regulamento, continuam em funcionamento o mencionado Conselho e o Colégio de Revisores, tendo desaparecido o Comitê Executivo, também referido no item 2.3, anterior.

A estrutura operativa é constituída, fundamentalmente, de departamentos – ou serviços – e divisões, conforme consta do esquema 4.1, adiante. A organização expressa nesse esquema, embora de caráter setorial, pode assumir contornos multissetoriais, pois as divisões se articulam, segundo a natureza das atividades que realizam, em grupos de trabalho permanentes e temporários. (Art. 21 do mencionado regulamento).

As divisões, além disso, são agrupadas em órgãos *finis* ou de *linha* e em órgãos *meio* ou de *staff*. No primeiro caso, as divisões tratam dos campos de intervenção fundamental da “Cassa”, representados pelas ações relativas aos Projetos Especiais, ao desenvolvimento industrial e às atividades para as regiões. No agrupamento referente ao segundo caso, as divisões se responsabilizam pela execução de serviços gerais, essenciais ao funcionamento da Instituição.³¹

Esse agrupamento expressa, em síntese, as atribuições fundamentais da “Cassa”, redefinidas pela Lei n° 183/1976, e assim qualificadas (Art. 59 do regulamento citado):

³⁰ ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Programma annuale 1977 per il progetti speciali e per le infrastrutture industriali**. Roma, 1977.

³¹ ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Regolamento generale di organizzazione e funzionamento**. Roma, 1978: 11-13.

- I. Projetos Especiais;
- II. Desenvolvimento industrial;
- III. Atividades para as Regiões;
- IV. Orçamento e programação financeira;
- V. Administração; e
- VI. Problemas técnicos e econômicos.

As atividades realizadas nesses campos pela “Cassa” são coordenadas, em seu mais alto nível, por Comissões (três de *linha* e três de *staff*) constituídas no âmbito do Conselho de Administração. “Qualquer uma dessas Comissões é composta de seis Conselheiros de Administração (sendo três designados pelo governo e três pelas regiões), dentre os quais é escolhido o Coordenador.” Um Conselheiro pode participar de duas comissões, desde que uma seja de *linha* e a outra de *staff*. (Itália. Cassa per il Mezzogiorno, 1978: 5.)

O comando da estrutura operativa da “Cassa” é realizado por seu Diretor-Geral, que funciona como executivo principal do Presidente da Entidade. No cumprimento de suas tarefas, o Diretor-Geral é auxiliado por um Comitê de Direção, por ele presidido e constituído do Vice-Diretor-Geral, dos Diretores dos Departamentos de *linha* e do Diretor do Departamento de Serviços Gerais. Esse Comitê, além de se preocupar com o funcionamento integral e harmônico da Instituição, também pode ser chamado a colaborar com o Presidente da “Cassa” e seu Conselho de Administração. (Art. 28 do regulamento citado).

A Cassa per il Mezzogiorno conta ainda, fora de sua estrutura fundamental, com unidades de *staff*, subordinadas diretamente ao Diretor-Geral, a exemplo do Centro de Estudos, do Centro de Tratamento de Dados, do Núcleo de Inspeção, da Divisão de imprensa e da Divisão de Relações Públicas. Essas unidades aparecem no Esquema 4.1 com subordinação apenas parcial ao Diretor-Geral, uma vez que

peelo organograma da Entidade, que aí se encontra, essas duas últimas divisões ainda estão subordinadas ao Presidente da “Cassa”.

