

TRÊS EXPERIÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

LEOPOLDO CESAR FONTENELE(*)

A crítica a certos aspectos do processo de desenvolvimento do Nordeste tem sido utilizada como elemento de contestar a eficácia dos métodos e processos adotados.

Para demonstrar a improcedência das críticas, apresentam-se resultados das experiências de desenvolvimento regional do Vale do Tenessi, da ilha de Porto Rico e da região do Mezzogiorno italiana.

Vale do Tenessi. Implantado em 1933, para recuperar a região do Sudeste dos Estados Unidos, o programa federal americano propunha-se a promover o desenvolvimento econômico da área através de regularização do fluxo dos rios que, nas suas enchentes, destruíam lavouras e terras e, em seguida, da construção de usinas geradoras de energia elétrica, indústrias de adubos e fertilizantes, programas de orientação agrícola, financiamentos, reflorestamento, utilização de solos e controle sanitário.

Como resultado, no período entre 1933 e 1968, a renda per capita da região cresceu de 44% para 72,8% da média nacional e a estrutura da renda e do emprego modificou-se substancialmente, aproximando-se dos índices do país como um todo.

Porto Rico. A partir de 1940, adota esquemas de incentivo para desenvolvimento econômico, pela isenção de impostos e concessão de financiamentos. Em 1952, esses esquemas foram ampliados com a isenção de impostos americanos, inclusive a isenção aduaneira.

Com isso, a ilha pôde reduzir a importância da agricultura na formação de seu produto e melhorar os níveis de renda de seus habitantes. Entre os anos de 1940 e 1964, a renda per capita do portorriquenho subiu de 21% para 33,2% da renda do americano médio. O emprego agrícola e doméstico caiu de 65% para 35% da força-de-trabalho da ilha.

Mezzogiorno Italiano. Programa de desenvolvimento do Sul e ilhas da Itália através da concessão de privilégios tributários-fiscais, doações de capital e financiamentos, institucionalizado em 1957 e consolidado em 1967. Através dessa legislação são favorecidos projetos de infra-estrutura e serviços, projetos industriais e agrícolas,

* O autor fez parte da equipe inicial do ETENE, constituída em 1954, integrando este órgão até 1962. Desde então, em atividade privada, vem-se dedicando à Consultoria econômica relacionada principalmente com problemas do Nordeste.

treinamento de pessoal para emprê-
sas.

Ao longo da execução do programa as regiões beneficiadas melhoraram sua posição perante o custo do país, crescendo a participação dos setores secundário e terciário na formação da renda regional de 61,8% em 1951, para 73% em 1967; ao mesmo tempo decrescia o volume de mão-de-obra empregada no setor primário, nos mesmos anos, de 57% para 36%.

I — SUPERINTENDÊNCIA DO VALE DO TENESSI

O primeiro programa de desenvolvimento econômico sistematicamente orientado, de que se pode dar notícia, é o Vale do Tenessi, no sul dos Estados Unidos.

Aquela área era para os Estados Unidos, há três décadas atrás, mais ou menos o que o Nordeste é para o Brasil. Aqui, a causa física mais próxima atribuída ao descompasso econômico eram, como ainda são, as secas periódicas, ao passo que lá, dava-se o contrário, eram as enchentes periódicas do rio Tenessi e de seus tributários que destruíam as lavouras e as terras de todo o Vale.

As condições econômico-sociais da área, em 1933, eram muito precárias e ofereciam desagradável contraste com a fisionomia geral do País, àquela época afligido por grande depressão econômica. A desigualdade sintetizava-se numa renda *per capita* de 163 dólares anuais, representativa de apenas 44% da média nacional.

A Superintendência do Vale do Tenessi (Tennessee Valley Authority) foi criada por lei federal em 1933, com

o propósito declarado de defesa nacional e não especificamente de desenvolvimento econômico regional ou de estímulo à área em depressão. Partindo o governo da expropriação da usina hidrelétrica de Muscle Shoals, pretendia instalar controle de enchentes pela construção de represa ao longo do rio, facilitar a navegação fluvial, produzir energia hidrelétrica ou de outras fontes, realizar estudos e pesquisas regionais, estimular o desenvolvimento industrial e cooperar com os governos locais tendo em vista o bem-estar das populações.

Aos trabalhos de regularização do rio, construção de represas e de usinas geradoras de energia elétrica, seguiram-se indústrias de adubos e fertilizantes, formação de sistemas rurais e municipais de distribuição de energia elétrica, programas de orientação e treinamento agrícola, de distribuição de financiamentos através de cooperativas agrícolas e habitacionais, de conservação e utilização de solos, de reflorestamento e de controle sanitário.

Sete estados eram por este meio favorecidos pelas verbas públicas: Virgínia, Carolina do Norte, Geórgia, Alabama, Mississípi, Tenessi, Kentucky. Lá, como eventualmente em qualquer outro país, o fato de recursos comuns serem dirigidos a uma região especial provocou a contrariedade dos que também se sentiam intitulados a receber contribuição semelhante ou dos que julgavam que seus recursos não poderiam servir a privilégios regionais ou particulares.

Em época mais recuada na compreensão do problema político-social, os americanos de 1933 combateram nos

tribunais a implantação da TVA, através de companhias produtoras de energia. Sustentava-se, nos processos, que a TVA, usando a vantagem dos recursos públicos e isenção de impostos, fazia concorrência desleal aos produtores de energia elétrica.

Na verdade, ao fundo dos argumentos expendidos judicialmente, procurava-se repelir a idéia de solidariedade no emprêgo dos recursos públicos, pois, de acordo com sistema constitucional americano, então interpretado, divisava-se sensível separação de interesses entre os estados integrantes da União. Apenas em 1936 foram esses processos julgados em última instância pela Suprema Corte, havendo esta sustentado a procedência das medidas governamentais.

A partir desse momento o programa da TVA pôde tomar impulso, em vista do apoio trazido pela segurança judicial, a qual, colateralmente, envolvia numerosos outros processos de desapropriação de terras e interditos contra o levantamento de barragens.

Ao longo do período de 35 anos (1933-1968), a TVA recebeu apro-

priações orçamentárias em torno de 3,8 bilhões de dólares, as quais geraram importância equivalente de receita própria, reinvestida na sua operação e expansão. Um bilhão de dólares foi gasto somente na construção de usinas geradoras.

Nesse período, construíram-se 26 represas e usinas hidrelétricas, além de usinas térmicas, elevando-se a potência de produção de 900.000 kw em 1933, para 9,3 milhões em 1956, e 18 milhões em 1968; o consumo de energia, na área, evoluiu de 1.500 milhões de kwh em 1933, para 12.550 milhões em 1945, 22.980 em 1952, 58.000 em 1958 e 86.000 milhões em 1968.

Resultados Econômicos

Em termos de renda, a posição das populações do Vale do Tenessi evoluiu de US\$133 ou 44% da média nacional, em 1933, para US\$729 ou 63,4%, em 1945, US\$1.184 ou 66,2%, em 1953, e US\$2.489 ou 72,8%, em 1968.

A estrutura da formação da renda evoluiu percentualmente da seguinte forma, no período 1933-1953:

Setor	1933	1939	1946	1953	1960
Agricultura	21	21	20	12	9
Indústria	15	17	19	22	25
Serviços e Govêrno	64	62	61	66	66

A estrutura do emprego também sofreu modificações radicais (compara-

da com a posição do país como um todo):*

Setor	1929		1953		1960	
	TVA	USA	TVA	USA	TVA	USA
Agricultura(*)	58,5	27,8	30,5	13,2	15	8
Indústria	14,4	25,4	24,8	30,6	40	42
Serviços e Governo	37,1	46,8	44,7	56,2	45	50

Os dados da distribuição da população economicamente ativa pelos três setores demonstram o acerto a longo prazo da política econômica tendente ao equilíbrio econômico-social entre as diversas regiões do País. A estrutura da formação da renda regional, por ser apresentada em datas mais representativas, mostra quando vieram a repercutir os esforços governamentais em prol da área. No período de 1933 a 1946, a modificação foi relativamente reduzida, enfatizando-se, no entanto, a partir daí até 1968.

Evidentemente, não se pode pretender resultados estatisticamente relevantes em períodos curtos, como diversos círculos pretendem da política de desenvolvimento do Nordeste, em menos de um decênio de operação. O problema do desemprego regional e da "fixação do homem à terra", que têm dado margem a muitas especulações, de natureza emotiva na sua maior parte, também foram objeto de cogitações semelhantes na história da TVA.

A êste respeito, vale a pena citar trechos de publicista americano, ao ensejo do 20º aniversário da TVA, relacionados com o problema popula-

cional daquela região: "Talvez o mais importante fator isolado responsável pela migração, seja a incapacidade da estrutura industrial do vale em proporcionar emprego a todos que dêe precisam na região. Em outras palavras, o desenvolvimento industrial, embora elevado, não foi suficiente para absorver toda a mão-de-obra disponível. E aqui está a maior exigência de continuidade da industrialização, pois se a região deve conservar os integrantes mais produtivos de sua população, a atividade não-agrícola deve ser acelerada consideravelmente em relação ao ritmo atual. O crescimento industrial tem sido sensível, mas não tem sido bastante nem tão rápido. E adiante: "A industrialização regional, que avançou a uma taxa relativamente baixa em relação às necessidades dos sub-empregados, parece, não obstante, mover-se mais rapidamente do que as atitudes e padrões de comportamento locais. A

Fontes dos dados: "TVA — The First Twenty Years", Univ. of Alabama Press, 1956 para os dados de 1929 a 1953; e Robock, "Desenvolvimento Integrado e Industrialização da Bacia Fluvial: a Experiência do Vale do Tenessi", in Revista Econômica do BNB, n.º 4 — Abr/Jun — 1970.

adaptação da indústria às idiossincrasias regionais e do povo ao modo de vida industrial, apresenta-se como problema básico da industrialização do Vale, problema que permanece em grande parte sem solução". (*Economic Development: an Appraisal*, por John V. Krutilla, in *TVA the First Twenty Years*, The University of Alabama Press and The University of Tennessee Press, 1956).

Em 37 anos de operação, num país com a força econômica dos Estados Unidos, apesar dos resultados aparentemente fracos nos primeiros 10 anos, o esforço continuou firme e decidido em favor da região, desde que se sabia que o avanço é forçosamente lento e os efeitos positivos somente notados a prazo mais longo.

II — PÔRTO RICO: SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O segundo exemplo no campo da experimentação de processos de desenvolvimento é o de Pôrto Rico, que tem a condição de "estado associado" dos Estados Unidos da América.

Ilha colonizada pelos espanhóis, tradicionalmente pobre, foi incorporada ao processo político americano, em 1898, e mantida por aquele país principalmente em vista de seu grande valor estratégico.

Do ponto de vista econômico veio a provocar preocupações maiores apenas a partir de 1940, quando a guerra fez realçar sua importância no sistema de defesa militar e se verificou serem graves os problemas da pobreza, àquela altura com reflexos diretos no continente.

Todos os ingredientes do atraso econômico estavam lá: altos índices de natalidade e mortalidade, deficiência de recursos naturais, analfabetismo, baixa renda. A seu favor, contava a ilha somente com a excelência do clima e da situação geográfica, o que lhe valeu um "status" que permitiu a liberdade migratória entre a ilha e o continente.

Do ponto de vista econômico, até 1942, o único privilégio usufruído pela ilha eram as tarifas protecionistas para seus produtos, os quais se resumiam praticamente ao açúcar e ao rum.

A partir de 1940, entretanto, foi feito um esforço local no sentido de diversificar a produção, pois a cana-de-açúcar representava mais de 50% da renda agrícola e participava com mais de 40% nos produtos industrializados, além de representar, naquele ano, 68,9% das exportações.

Tal esforço representou-se principalmente pela criação da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Pôrto Rico e do Banco Governamental de Fomento, além da Comissão de Planejamento junto ao Governo local. Foi iniciado um programa de estímulo à indústria, adotando-se esquema de isenção de impostos, de financiamentos e de construção de edifícios industriais para venda a longo prazo.

Os índices econômicos melhoraram a partir daí. Entre os anos de 1940 e 1950, baixou a participação do setor primário na formação da renda de 31% para 25%, a proporção de empregos na agricultura reduziu-se de 44,7% para 36,5% e a renda *per capita* de 21% passou a representar 24% da renda média americana.

Todavia, continuaram enfáticas as condições precárias de vida e o desemprego crescente era causa de corrente migratória volumosa para os Estados Unidos, fazendo nascer problema político-social dos mais sérios. A condição de "cidadãos dos Estados Unidos", garantida aos portorriquenhos em 1932, dava lugar a um estranho processo de formação de uma minoria destituta na própria América continental, resultado da necessidade de fuga às dificuldades de vida na ilha.

Em 1952, o processo político em evolução deu ao Pôrto Rico a condição de "estado associado" dos E.U.A., e com isso novos privilégios, entre os quais a imunidade de impostos americanos (de renda principalmente) e a liberdade aduaneira para os produtos portorriquenhos.

A Superintendência do Desenvolvimento Econômico

Entre as medidas que antecederam a condição de "estado associado", ganha em 1952, estava a criação da *Administración de Fomento Económico* (AFE), dotada da responsabilidade de coordenar tôdas as tarefas de desenvolvimento. Essa instituição abrangia, na sua área de atividades substantivas, a Companhia de Financiamentos Industriais de Pôrto Rico, a Superintendência dos Portos, o Departamento de Fomento Industrial, o Departamento de Turismo e o Departamento de Operações Continentais. Em cada departamento recebeu grande ênfase a atividade de promoção.

Obtido o privilégio da imunidade fiscal nas suas relações com a América, o Governador Luis Munõz Marin,

deu início, em 1954, a um programa de desenvolvimento a que chamou de *Operation Bootstrap*, com o propósito de conseguir investimentos americanos na ilha. O programa baseava-se fundamentalmente nos pressupostos de (a) isenção de impostos e (b) mão-de-obra barata, fatores que afetam frontalmente a empresa americana localizada nos Estados Unidos. Com efeito, além das dificuldades com os sindicatos trabalhistas na sua luta por salários maiores e benefícios marginais, a empresa americana enfrenta pesada tributação, de onde se destaca o impôsto de renda (que se eleva a 50% dos lucros na área federal, além de 3 a 6,75% na área dos estados).

Com responsabilidade na condução da *Operation Bootstrap* encontram-se as seguintes instituições:

a. Departamento de Fomento Industrial

Com as seguintes divisões:

Promoção Industrial — responsável pela divulgação das vantagens de investir no país e pelo trabalho de convencimento de investidores potenciais. Um representante do departamento é destacado para atender a qualquer visitante, tendo também a responsabilidade de investigar as condições e possibilidades dêsse visitante e a viabilidade do projeto que tenha em vista. Geralmente, como os primeiros contatos são feitos nos EUA, o Departamento cataloga previamente as informações e as atividades do investidor em potencial em sua visita à ilha. Quando é tomada a decisão de investir, é o próprio Departamento que ajuda o investidor no preparo do

seu pedido — projetos, requerimentos, contratos — e o ajuda a obviar dificuldades na tramitação respectiva.

Industrialização Local — com a responsabilidade de estimular a participação de empreendedores locais no processo de desenvolvimento. Procura identificar industriais e lhes proporciona apoio institucional, informa, recomenda e colabora na obtenção de financiamentos.

Pesquisas Industriais — com a tarefa de identificar oportunidades de investimento, limitadas em vista dos recursos locais, investiga novas formas de exploração das culturas existentes e possibilidades minerais. De outro lado, esclarece consultas que lhe são feitas por interessados em investimentos.

Serviços Industriais — com a responsabilidade de ajudar as indústrias novas a resolver seus problemas, os quais se ligam basicamente a pessoal, produtividade e mercado. Um assessor é destacado para orientar as empresas na solução de problemas, não só na área de pessoal, como na área governamental. Uma das principais atividades dessa divisão é o treinamento, principalmente de gerentes e administradores de nível médio.

b. *Banco Governamental de Fomento*

Concede empréstimos a indústrias, serve de agente fiscal do Governo em relação aos empreendimentos beneficiados e intervém em negociações tendentes a obter financiamentos diretos de bancos comerciais privados para indústrias, intervindo nesses contratos como garantidor.

c. *Departamento de Isenção de Impostos*

O esquema de isenção tributária, instituído em 1948, foi renovado em 1954, admitindo-se a isenção de impostos sobre a renda e de impostos municipais até o limite de 10 anos, a partir da data em que o empreendimento beneficiado entrar em operação. Qualificam-se às isenções as empresas:

- i) que iniciem sua produção, em escala industrial, de artigos não produzidos anteriormente na mesma escala;
- ii) que executem projeto de ampliação substancial de determinados artigos;
- iii) que operem unidade já existente para a produção de determinados artigos, mesmo depois que outra unidade haja iniciado produção idêntica em escala industrial;
- iv) que operem hotel comercial ou turístico.

O Departamento do Tesouro tem a responsabilidade de examinar os pedidos de isenção e fiscalizar o cumprimento das obrigações decorrentes da respectiva concessão.

Resultados da "Operation Bootstrap"

O programa de desenvolvimento da ilha produziu resultados surpreendentes, mesmo no período anterior a 1952.

Em estudo feito por William H. Stead (*Fomento del Desarrollo Económico de Puerto Rico*, National Planning Association, Washington, D. C., 1963), afirma-se que, entre 1942 e 1957, foram implantadas 665 indús-

com incentivos governamentais. A maioria era constituída de indústrias de bens de consumo, de alto índice de absorção de mão-de-obra.

Até 1964, os números melhoraram consideravelmente, devendo também ser levado em consideração, para isso, o desvio da corrente de negócios de Cuba para Pôrto Rico, a partir de 1960. De acôrdo com dados citados por Henry Wells (*The Modernization of Puerto Rico — A Political Study of Changing Values and Institutions*, Harvard University Press, 1969), em

1963, nos 2.246 estabelecimentos industriais existentes na ilha, 2/3 dos emprêgos, ou 64.500, haviam sido criados com a ajuda do Fomento.

Além disso, mudava a estrutura da formação da renda, isto é, o modelo de tôda a atividade econômica. A renda de origem agrícola, de 19% em 1956, baixava para, aproximadamente, 10% em 1964, ao passo que a renda de origem industrial crescia de 17,3% para 23%, no mesmo período. O quadro, apresentado por Wells, relativo a outras datas, é o seguinte:

QUADRO I

RENDA GERADA NOS DIVERSOS SETORES DA ECONOMIA DE PÔRTO RICO (EM MILHÕES DE DÓLARES)

Setor	1940	1952	1964
Indústria	27	115	436
Comércio	25	123	375
Instituições Financeiras, Seguros Imóveis	25	65	231
Construções	3	42	144

Fonte: Wells, op cit., p. 155, com base no Informe Economico al Gobernador da Comissão de Planejamento.

O produto nacional bruto, por sua vez, cresceu de US\$287 milhões em 1940, para \$963 milhões em 1952, ascendendo a \$2.531 milhões, em 1964. A renda *per capita* evoluiu de US\$121 em 1940 (21% da renda do americano), para \$830 em 1964, cêrca de 33,2% da renda *per capita* do americano.

Padrões de Emprêgo. Com o prosseguimento do programa, é sensível a evolução na estrutura do emprêgo na ilha, com o declínio do emprêgo agrícola e doméstico e crescimento do emprêgo nos setores da indústria e servi-

ços, como se vê no Quadro II. O emprêgo agrícola e doméstico, que absorvia 65% da fôrça de trabalho em 1940, passou a absorver somente 35% em 1964.

Fato que deve ser notado, pela semelhança com o que vem ocorrendo no Nordeste, na análise dos primeiros resultados do processo de avanço econômico desta Região, é que o problema de desemprego persiste, chegando-se à conclusão de que qualquer esforço de desenvolvimento é insuficiente para atender a demanda por novos emprêgos.

QUADRO II
ESTRUTURA DO EMPRÊGO NA ECONOMIA DE PÔRTO RICO
(MIL EMPREGADOS)

	1940	1948	1952	1964
Agricultura	229	243	190	139
Serviços Domésticos	88	—	64	25
Indústria e Construção	92	98	90	163
Serviços	43	—	100	158

Fonte: Wells, op. cit., com base no Informe Económico al Gobernador, 1964, Comisión de Planeamiento.

De fato, apesar do incremento do número de emprêgos na economia, de 512.000, em 1940, para 654.000, em 1964, verificou-se a manutenção de uma taxa de desemprego em torno de 12% da força de trabalho. Deve fazer-se o desconto desse índice, para que não se o considere elevado, da taxa de desemprego considerada normal nos países desenvolvidos e em épocas de chamado "pleno emprêgo" ou de expansão. Este sucesso, contudo, foi em si mesmo suficiente para frenar a migração de portorriquenhos para os Estados Unidos, cujo número caiu de 23.700 em 1959/60 para 4.400 em 1963/64.

Fracasso de Projetos. Outro ponto de interesse, na verificação de resultados no experimento do desenvolvimento econômico, é o índice de comportamento dos empreendimentos.

Na análise de 665 indústrias implantadas em 1940 e 1957, Stead afirma que 20% haviam fracassado. "Esse índice não é de espantar", acrescenta, "pois a mortalidade de indústrias — assim considerados os fechamentos e as transferências de propriedade — foi de aproximadamente

18% nos Estados Unidos, no mesmo período".

As causas dos insucessos têm sido procuradas pela Superintendência do Fomento Econômico. Os principais pontos negativos foram identificados na área administrativa e de organização e na falta de preparo para a conquista de mercados, ou por deficiência na condução dos negócios ou inadequação do tamanho da unidade produtiva.

Este aspecto não poderá ser ignorado nos resultados do programa de desenvolvimento do Nordeste, porque parece ser inerente ao processo de desenvolvimento de área semelhante. O preço desses fracassos, todavia, deverá ser previsto e atribuído, como responsabilidade social, ao custo do programa como um todo.

Em termos gerais, o que foi conseguido em Pôrto Rico revela o que pode ser conseguido através de programas bem orientados e persistentes. O que ali se obteve não foi motivado apenas pelas isenções tributárias ou pela fácil penetração do mercado consumidor americano (o mesmo poderia ocorrer no Brasil na relação Nordeste/

resto do País), mas pela determinação da elite daquele Estado em atingir os fins a que se propôs.

III — MEZZOGIORNO ITALIANO

O Mezzogiorno, área que compreende o sul e as ilhas da Itália, representam a parte menos desenvolvida do País e vem sendo objeto de políticas de desenvolvimento econômico e social coordenada pelo Ministério do Sul da Itália.

Compreende as ilhas da Sicília e Sardenha, as quais possuem parcial autonomia legislativa, as regiões dos Abruzzi, Molise, Campânia, Apúlia, Basilicata, Calábria e parte do Lácio, ilha de Elba e outras menores.

Um programa de facilidades tributário-fiscais e de financiamentos para a região foi estabelecido pela Lei nº 634, de 29 de julho de 1957, pelo *Testo Unico delle Leggi sul Mezzogiorno*, consolidação de leis aprovada em 1967.

Através dessa legislação acham-se previstos, em favor das regiões mencionadas, o desenvolvimento de projetos de infra-estrutura e serviços, assistência e promoção financeira, treinamento vocacional e investimentos públicos. Como incentivos, relacionam-se: empréstimos a juros reduzidos, doações para investimentos, concessões para transportes, isenções fiscais, reduções nos pagamentos de previdência social e localização obrigatória de contratos públicos de fornecimento de bens e serviços.

São favorecidos especificamente os seguintes tipos de projetos:

a) indústrias consumidoras ou fornecedoras de matérias-primas ou pro-

ductos semi-acabados, produzidos ou demandados por indústrias já existentes na área ou outras que produzam bens de capital;

b) indústrias que utilizem insumos locais, tais como minérios, fontes de energia, etc.

c) indústrias basicamente orientadas para a exportação;

d) indústrias que contribuam para a modernização da estrutura de produção regional, com referência especial à pesquisa científica.

Plano de Coordenação aprovado em 1968 estabeleceu prioridades para indústrias ligadas à engenharia, indústrias químicas e indústrias de processamento de alimentos.

Assistência Financeira: É prestada por várias agências, com funções específicas, nos seguintes campos:

a) Agências financeiras com obrigação de subscrever capital em empresas e de prestar a estas assistência técnica. Entre estas se encontram: IN-SUD (Nuove Iniziative per il Sud S.p.A.), formada pela Cassa e pela Breda Finanziaria, com operações restritas à parte continental da área beneficiada, podendo deter controle acionário de empresas e prestar ulterior assistência financeira e técnica; E.S.P.I. (Ente Siciliano de Promoção Industrial), que opera exclusivamente na Sicília, e S.F.I.R.S. (Società Finanziaria Industriale Rinascita Sardegna) que opera exclusivamente na Sardenha, as quais preparam planos de investimento, subscrevem capital de empresas industriais e concedem financiamentos; I.S.A.P. (Istituto per lo Sviluppo delle Attività Produttive S.p.A.), encarregado de promoção e

assistência de investimentos e subscrição minoritária de ações.

b) Promoção de investimentos, de responsabilidade primária do I.A.S.M. (Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno); esta agência informa aos investidores estrangeiros sobre as oportunidades de investimento, presta assistência na etapa de tomada de decisões, facilita o estabelecimento de contatos, principalmente com as autoridades encarregadas da administração dos incentivos, faz estudos e pesquisas de mercado, assiste na obtenção de pessoal especializado e dá assistência técnica.

c) Treinamento de pessoal, a cargo do FORMEZ (Centro de Formazione e Studi), financiado pela Cassa e preocupado com os problemas de formação de pessoal no campo da administração.

Incentivos: Apresentam-se nas seguintes categorias:

a) Empréstimos a juros reduzidos, para projetos prioritários, destinados a expansão ou reequipamento de empresas. Servem de critérios para a aferição do interesse do projeto, os fatores localização, setor industrial e escala do projeto. A concessão dos incentivos, ao nível máximo de 70%, está sujeita a uma combinação em que os dois primeiros fatores participam com 25% cada e o último com 20%. O limite máximo de financiamento é de L 12.000 milhões, ou cerca de US\$2 milhões. Além desse montante a participação é reduzida para 35%, apenas excepcionalmente podendo atingir 50%. A taxa de juro varia de 3 a 6% ao ano.

Para o fim de estabelecer essa percentagem ou quota, a análise do projeto verifica os seus pontos positivos: para formar os 25% máximos na localização, 15% são atribuídos a projetos localizados fora de zonas industrialmente desenvolvidas, embora desenvolvíveis; 5% é o ponto de partida para qualquer outra localização. Para formar os 25% relativos ao setor industrial, são concedidos 25% aos projetos ligados aos setores de engenharia, químicos e de industrialização de alimentos; 15% iniciais quando tais projetos apenas parcialmente atendem a tais objetivos, o que geralmente ocorre com projetos que utilizam produtos semi-acabados ou matérias-primas provenientes de outras indústrias sul-italianas, destinadas a estas ou a projetos que contribuam para a modernização da estrutura produtiva.

Para determinar a escala de produção, os 20% que cabem a este aspecto são concedidos a projetos que exijam grande parcela de investimento fixo em relação ao avanço tecnológico do setor industrial visado. A percentagem decresce à medida que cai essa relação. 10% podem ser concedidos se o projeto visa principalmente à exportação.

O prazo de financiamento pode estender-se a 25 anos e a garantia normal é a hipoteca do conjunto industrial.

b) Empréstimos a indústrias pequenas e médias. Consideram-se nesta categoria os empreendimentos com investimentos fixos máximos de L 6.000 milhões (apr. US\$ 1 milhão) e que apresentam uma só unidade produtiva. Devem eles ainda (i) ado-

ter sistemas de produção tecnicamente avançadas; (ii) permitir o desenvolvimento de novas indústrias; (iii) produzir para exportar; (iv) facilitar o suprimento de matérias-primas e produtos semi-acabados; (v) envolver melhoramentos de técnicas administrativas; (vi) oferecer, em relação à unidade de investimento, maiores oportunidades de emprego. A localização poderá ser feita em qualquer ponto do Mezzogiorno.

O montante dos financiamentos não excederá L 1.000 milhão (aprox. US \$161.000) ou 70% do investimento total. Os juros são preferenciais (3%) e incluindo despesas, com prazo até 15 anos.

Transferências. Disposição legal de 1965 introduziu o sistema de "transferências para investimentos", em que se exigem para sua concessão características semelhantes às dos financiamentos. Qualificam-se como beneficiários projetos de novas indústrias e de expansão de indústrias existentes (excluem-se os casos de transformação ou modernização).

São favorecidos por tais transferências governamentais os seguintes itens específicos de projetos:

(i) construções civis industriais; (ii) serviços preliminares ou complementares dessas construções; equipamentos e custos respectivos de transporte e instalação.

As transferências limitam-se a 20% das despesas beneficiadas, em se tratando de projetos de até L 6.000 milhões; de 6 a L 12.000 milhões, 10% e, investimentos que excedam essa cifra, o máximo será a metade da quota fixada para os primeiros L 12.000

milhões. Em casos de projetos que atendam perfeitamente a todos os critérios de prioridades, esse limite poderá subir a 12%, ou a 20% em projetos de dessalinização de água.

Também, quando os equipamentos favorecidos forem produzidos nas "áreas prioritárias", a quota máxima poderá subir a 30%, elevando-se proporcionalmente as quotas nos demais casos. Os critérios "localização", "setor industrial" e "escala" representam, respectivamente, 32,5; 32,5 e 35% na apuração das quotas.

Facilidades de Transporte. Válidas até dezembro de 1980, abrangem transporte marítimo ou ferroviário de equipamentos incluídos em projetos das áreas prioritárias; transporte a partir de qualquer ponto da Itália, de matérias-primas e produtos semi-acabados destinados à utilização no ciclo de produção de indústrias aprovadas; transporte de produtos finais de indústrias localizadas nas áreas prioritárias para qualquer ponto da Itália. A redução atualmente em vigor é de 5%.

Isenções Fiscais. As isenções vigentes são dos seguintes tipos:

a) Isenção do imposto de renda geral por 10 anos (Imposta di Richezza Mobile), para os projetos aprovados. Nos casos de expansão e modernização, o favor somente abrange a parte que justificou a apresentação do projeto.

b) Redução do imposto de renda, até 50%, do imposto a ser pago por empresas localizadas em qualquer ponto da Itália, desde que o valor respectivo seja utilizado na construção, expansão ou reativação de indústrias lo-

calizadas nas "áreas prioritárias". A utilização desses recursos poderá ser feita através de "holdings" que os empreguem na execução de projetos aprovados, limitando-se a 50% do custo de tais projetos.

O pedido de isenção é feito por ocasião da declaração anual de rendimentos, apresentando o interessado a descrição do projeto de investimento. A execução do projeto deverá ser iniciada dentro de um ano e terminar em três anos, a contar da declaração de rendimentos. A verificação de prazos deverá ser feita pela repartição tributária.

c) Isenção de Imposto de Licença (Imposta sulle Società). Por 10 anos, a partir da constituição da empresa ou, para empresa já existente, até 1975.

d) Redução do Imposto de Transações (Imposta Generale sull'Entrata). De 50%, válida nas compras de bens e serviços de qualquer origem.

e) Redução de Taxas de Registro. As taxas cobradas por cartórios ou registro públicos em aquisição de imóveis, instrumentos públicos de constituição, aumentos de capital, inscrições de garantias reais, são limitadas a L 2,000 (aprox. US\$3,20), em vez dos valores percentuais habitualmente adotados.

f) Redução de 50% nos impostos e taxas incidentes sobre o consumo de energia elétrica (isenção total nos projetos de dessalinização de água).

Suspensão nas Contribuições para a Previdência Social

Correspondente aos emolumentos de 8,5% no seguro obrigatório contra

desemprego involuntário; no caso de pessoal empregado após setembro de 1968, esse limite sobe a 18,5%. O privilégio é válido até dezembro de 1972.

Realização Obrigatória de Contratos Governamentais

Entidades públicas italianas de qualquer tipo são obrigadas a atribuir 30% de seus contratos de aquisição de bens de serviços a empresas localizadas nas "áreas assistidas".

Além dessas medidas de origem geral, sub-regiões como a Sicília e Sardenha, através de suas administrações regionais, oferecem atrativos próprios consubstanciados em financiamentos, doações e concessões fiscais.

De acordo com o relatório da Cassa per il Mezzogiorno, em 1968, foram aplicados na área, novos investimentos na agricultura, indústrias, turismo, pesca e artesanato, cerca de US\$135 milhões (L 842 bilhões), aplicando-se ainda cerca de US\$65 milhões em projetos de outros tipos.

De acordo ainda com essas informações, a atividade desenvolvida pelo programa foi causa de melhoria dos índices econômicos na região, no último decênio. Com efeito, a contribuição do sul da Itália, na renda regional gerada pelos setores secundário e terciário, cresceu de 61,8%, em 1951, para 73% em 1967. Paralelamente, a força de trabalho ocupada no setor primário, nos anos mencionados, caiu de 57% para 36%.

Não obstante o volume de investimentos comprometidos anualmente na região e os resultados positivos obti-

dos, verifica-se sensível emigração de trabalhadores para o Norte do País e para a Alemanha, o que indica serem insuficientes as oportunidades de trabalho criadas.

Juntando-se às experiências de desenvolvimento regional do TVA, Pôrto Rico e Mezzogiorno, a experiência já obtida no primeiro decênio do programa da SUDENE, pode chegar-se pelo menos, às seguintes conclusões:

a. Maior ênfase é dedicada ao desenvolvimento do setor industrial, geralmente mais atrasado, quer como veículo de formação de renda regional, quer no confronto com outras regiões do mesmo país;

b. Os resultados dos programas são relativamente limitados nos períodos iniciais, seja pela necessidade de

decorrência de um período de maturação dos projetos, seja pela resistência regional à mudança;

c. Nos programas de desenvolvimento mostra-se persistente o problema do desemprego, pois o ritmo do crescimento de novas oportunidades de trabalho é sempre inferior à demanda respectiva; para este fato, contribui efetivamente o desenvolvimento do setor agrícola, o qual produz efeito adverso ao objetivo de criação de empregos pela liberação progressiva de mão-de-obra.

d. Os programas de desenvolvimento nas áreas analisadas demonstram resultado positivo, em prazo longo, sobre produto e renda, com tendência para o nivelamento econômico-social entre as regiões do país promotor dos programas.

SUMMARY

In this paper the author analyses three experiments on regional development carried out in underdeveloped regions: in the Tennessee Valley, U.S.A., in the Island of Puerto Rico, a state associated to the United States, and in the region of the Mezzogiorno, in Italy.

The first program on planned economic development was that of the Tennessee Valley, which started in 1933, with the creation of the Tennessee Valley Authority. For 35 years (1933-1968) TVA received budget allocations around US\$3,8 billion which produced an equivalent amount on revenue and was reinvested in its operation and expansion.

The economic results of the operation have been highly satisfactory. In terms of income, the position of the population of the Tennessee Valley increased from US\$133, or 44% of the national average in 1933 to US\$2,489 or 72.8% in 1968. The structure of income has also showed encouraging modifications. In 1933 the agriculture participated with 21%, industry with 15% and services and government with 64%, while in 1953 such participation was 12; 22% and 66%, respectively.

The labor structure was also radically modified. In 1929 58.5% of the population was occupied in agriculture, 14.4% in industry and 37.1% in services and government. In 1953 the structure was: agriculture — 30.5%, industry — 24.8%, and services and government — 44.7%.

The second example in experimental economic development process is that of Puerto Rico. From the economic point of view, Puerto Rico started to cause major worries in 1940, when the war emphasised its importance in the system of military defense. Then it was verified that problems of poverty were serious and influenced directly on the continent.

The development program carried on the island produced astonishing results. The income from agricultural origin decreased from 19% in 1956 to approximately 10%, in 1964, whereas the income from industrial sources grew from 17.3% to 23% in the same period.

The NGP increased from US\$287 million in 1940 to US\$2,531 million in 1964. On the other hand the per capita income increased from US\$121 in 1940 (21% of the American income) to US\$830 in 1964 (about 33% of the American per capita income).

The Mezzogiorno, which comprises the South and the islands of Italy, represents the less developed part of the country and has been the target of policies of economic and social development, coordinated by the Ministry of the South of Italy.

A program of fiscal and taxation advantages, as well as financing for the region, was established by the Italian government and already in the last decade some improvement was observed in the economic indexes of the region. The contribution of Southern Italy for the income generated by the secondary and tertiary sectors grew up from 61.8% in 1951 to 73% in 1967. At the same time labor occupied in the primary sector fell down from 57 to 36% in the mentioned years.

Based upon the results obtained in these three regions and in the experience of SUDENE in the Northeast of Brazil, the author draws the following conclusions about the regional development programs:

(a) greater emphasis is dedicated to the development of the industrial sector, generally more backwards, both in the formation of national income and in comparison with other regions of the same country.

(b) The results of the programs are relatively limited in the initial period, being this due both to the need of a maturation period and to the regional resistance to changes.

(c) The problem of unemployment is persistent, as the speed of job creation is always inferior to the respective demand.

(d) The agricultural development, within a general development program, produces an opposite effect regarding to the objective of job creation by the progressive liberation of labor.

(e) In the long run these programs produce positive results on product and income, with trends towards the social economic levelling of the areas involved.