

## Primeira parte - Desenvolvimento regional no sul da Itália

Esquema de atuação governamental para a área do Mezzogiorno

José Otamar de Carvalho

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CARVALHO, JO. Esquema de atuação governamental para a área do Mezzogiorno. In: *Desenvolvimento regional: um problema político* [online]. 2nd ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014, pp. 63-86. 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.

## ESQUEMA DE ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL PARA A ÁREA DO MEZZOGIORNO

Depois de examinar os elementos que configuram os sistemas político-administrativo e de planejamento, bem como os relativos aos aspectos econômicos e sociais das diferentes Regiões da Itália, tratar-se-á agora de analisar as motivações responsáveis pela instituição de mecanismos de atuação extraordinária em relação ao Sul da Itália. Essa análise é iniciada com uma apreciação sintética da área objeto de estudo, que será ampliada no final da primeira parte do trabalho.

### 2.1 CONTORNOS DA REGIÃO

O Mezzogiorno compreende as Grandes Regiões da Itália Meridional, da Itália Insular e pequena parte da Itália Central (Províncias de Latina, Frosinone e Rieti, na Região do Lácio, e Província de Ascoli Piceno, na Região de Marcas), a respeito das quais já foram apresentadas algumas informações no item 1.3 anterior. Essa área cobre uma superfície de 133.367 km<sup>2</sup> e abrigava, em 1971, 20,1 milhões de habitantes, correspondendo esses números, respectivamente, a 44,2% e a 37,2% dos totais nacionais. (Tabela 2.1.)

A porção territorial restante (Cartograma 2.1) representa o chamado Centro-Norte, que é a área desenvolvida da Itália. A separação do País numa parte rica e noutra pobre tem aqui propósito essencialmente didático, desde que o território nacional apresenta diversidades intra e inter-regionais acentuadas, como se demonstrou no capítulo anterior. É importante salientar, por outro lado, que a área do Mezzogiorno, embora considerada atrasada, segundo os padrões

européus, poderia ser, atualmente, admitida como desenvolvida se comparada com o Nordeste brasileiro de hoje, por exemplo.

TABELA 2.1

ITÁLIA. SUPERFÍCIE, POPULAÇÃO RESIDENTE E DENSIDADE DEMOGRÁFICA DA ÁREA DE ATUAÇÃO DA CASSA PER IL MEZZOGIORNO – 1971

Regiões e Províncias	Área (km <sup>2</sup> )	População (hab.)	Densidade Demográfica (hab./km <sup>2</sup> )
1. Marcas <sup>1</sup>	2.086	340.758	163
<i>Ascoli Piceno</i>	2.086	340.758	163
2. Lácio (1)	8.238	942.030	114
<i>Latina</i>	2.250	376.238	167
<i>Frosinoni</i>	3.239	422.630	130
<i>Rieti</i>	2.749	143.162	52
3. Abruzos	10.794	1.166.694	108
4. Molissa	4.438	319.807	72
5. Campanha	13.595	5.059.348	372
6. Apúlia	19.347	3.582.787	185
7. Basilicata	9.992	603.064	60
8. Calábria	15.080	1.988.051	132
9. Sicília	25.708	4.680.715	182
10. Sardenha	24.089	1.473.800	61
TOTAL DO MEZZOGIORNO <sup>2</sup>	133.367	20.157.154	151

Fonte dos Dados Básicos: 1) Itália. Istituto Centrale di Statistica. *Annuario statistico italiano*. Roma, 1974; e 2) Itália. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. **Pianos di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno: 1966-1969**. Roma: 1968.

O Centro-Norte, em virtude das melhores condições econômicas locais, sempre exerceu atração sobre os habitantes do Mezzogiorno, contando assim com população numericamente superior (33.979.493 habitantes, segundo o Censo Demográfico italiano de 1971). A densidade demográfica do Centro-Norte (202 hab./km<sup>2</sup>) desse modo, é mais alta do que a da Itália (180 hab./km<sup>2</sup>) e a do Mezzogiorno (151 hab./km<sup>2</sup>).



As diferenças entre as duas áreas são, portanto, visíveis em muitos sentidos. Em termos de geração do PIB nacional, a contribuição do Mezzogiorno não chegava a alcançar 25% em 1951, quando tiveram início, praticamente, as ações governamentais na área. Outras diferenças voltarão a ser destacadas oportunamente, quando se estiver tratando dos resultados alcançados em decorrência das ações levadas a cabo na Região sob o comando da Cassa per il Mezzogiorno.

## 2.2 MOTIVAÇÕES PARA A REALIZAÇÃO DE AÇÕES EXTRAORDINÁRIAS

As intervenções governamentais desse tipo, em áreas economicamente deprimidas, representam quase sempre o resultado de esforços de várias décadas de trabalho, que se efetua, com maior ou menor intensidade, no sentido de criar condições para eliminar o atraso das comunidades pobres. E tais esforços só se concretizam porque essas áreas são habitadas por populações carentes, cujas dimensões numéricas podem engendrar problemas sociais e políticos capazes de sensibilizar, com o tempo, os administradores das regiões mais desenvolvidas. É portanto a preocupação com as populações pobres e a manutenção do “equilíbrio” do sistema nacional que embasam as decisões extraordinárias em regiões desse tipo, pois não há registros de zonas pobres em recursos naturais e demograficamente vazias incluídas na categoria de áreas deprimidas. É isso, pelo menos, o que a evidência empírica vem demonstrando face às experiências mais conhecidas.

O caso da Itália, caracterizada por uma parte rica e tendente a se desenvolver cada vez mais – o Centro-Norte – e por outra pobre – o Sul –, com dimensões geográficas e populacionais quase tão amplas quanto às da primeira, insere-se na linha da intervenção extraordinária em áreas deprimidas, definida em função da escassez ou do mau aproveitamento dos recursos naturais e da concentração demográfica.

Na primeira metade do século XX, particularmente no decorrer das quatro primeiras décadas desse período, a economia italiana seguiu o curso do protecionismo econômico predominante na época.

Não havendo orientação explícita a respeito do desenvolvimento mais equilibrado, setorial e espacialmente, do País, os resultados então alcançados expressavam-se por pequenos aumentos de produção agrícola e industrial que pudessem contribuir para a expansão do consumo público. Mas “seus efeitos sobre o incremento da renda foram anulados pelos custos crescentes, que tornaram os resíduos locais de exportação ainda menos competitivos nos mercados internacionais.”<sup>7</sup>

A segunda metade da década dos anos quarenta registra algumas modificações de natureza geral, realizadas particularmente em função do esforço de reconstrução do pós-guerra. Em fins de 1947, com base na ajuda financeira externa, foram postas em prática medidas necessárias à paralisação da forte inflação a que estava submetido o País desde fins de 1943 (restrições ao crédito, valorização da moeda, redução das despesas etc). Com base em tais medidas, reativa-se entre 1948 e 1950 o aparelho produtivo interno, em consequência do que alguns setores atingem níveis de produção superiores aos alcançados antes da guerra. (Macciardi, 1962: 110.)

A política então adotada, ao tempo em que se revelou eficaz em matéria de reconstrução da economia nacional, fornece também elementos, compreendidos através dos resultados obtidos, que indicam a necessidade de estabelecer uma política de desenvolvimento para o País. O *Plano Fanfani*, elaborado em 1949, embora bem menos abrangente do que os planos quinquenais iniciados a partir da década de 1950, contempla, na realidade, alguns desses elementos (redução do desemprego e dinamização dos setores produtivos), revelando preocupação com a desigual repartição dos recursos em escala nacional.

Ao Plano Fanfani seguem-se outras medidas, que, embora não organicamente coordenadas, constituíram importantes estímulos às atividades de construção civil, salientando-se a esse respeito a “Lei

---

<sup>7</sup> MACCIARDI, Leopoldo. *I risultati economici delle politica di sviluppo*. In: ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. *La “Cassa” e lo sviluppo del Mezzogiorno*. Bari, Ed. Laterza, 1962, v. 1, p. 273.

Tupini, que encorajava a construção de habitações através de sociedades cooperativas“: a Lei Ádige, que constituía sob a responsabilidade do Estado um “Fundo para o incremento da construção civil”; e a Lei Romita, “para o saneamento das habitações subnormais e para a instituição de subsídio em favor da construção popular”. É, contudo, em relação ao setor agrícola que a ação promotora do Estado se dirige de forma clara e específica. (Macciardi, 1962: 110.)

Em 1950, o Governo italiano toma, de fato, duas decisões, espacialmente distintas, da maior importância nesse campo. “Com a primeira se enfrenta organicamente pela primeira vez o problema da zona atrasada do Mezzogiorno; com a segunda se toca de perto o problema da reforma agrária” (...). Os instrumentos neste sentido correspondem à Lei Sila, de maio de 1950, e à ‘lei de transação’, de outubro do mesmo ano, com as quais o governo procurou reformar a estrutura da agricultura do País, particularmente nas Regiões da Itália Central e no Mezzogiorno.” (Macciardi, 1962, vol. 1: 273.)

Aos procedimentos de expropriação das parcelas de terras consideradas excedentes, juntaram-se outras medidas de apoio e fomento à agricultura nacional, expressas no *Plano Duodecenal de Desenvolvimento Agrícola*, a exemplo das relativas à concessão de crédito para melhoramento das fazendas e fortalecimento das propriedades localizadas nas zonas de montanha.

Essas medidas, contudo, não poderiam produzir maiores efeitos, particularmente sobre o Mezzogiorno, pois além de serem definidas e postas em prática de forma restrita não estavam contidas em plano global de desenvolvimento, articulado e especificamente voltado para a Região. O quadro local tenderia a se manter sem grandes modificações estruturais, caso o Sul da Itália, caracterizado por sua pobreza secular, não representasse para o País sério perigo ao equilíbrio do poder, potencialmente ameaçado pelas forças da extrema esquerdas.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> CAMPILLI, Pietro. Presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno dal 1950 al 1958. Depoimento analítico. In: *ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. La “Cassa” e lo*

A decisão de criar condições para a melhoria do sistema socioeconômico do Mezzogiorno baseou-se, assim, muito mais em fatos políticos do que em evidências técnicas, como de resto tem ocorrido e continua a se verificar nas regiões deprimidas do mundo.

### 2.3 INSTITUIÇÃO DA CASSA PER IL MEZZOGIORNO

A atuação governamental no Sul da Itália, de forma orgânica e tecnicamente programada, teve início com a instituição da Cassa per il Mezzogiorno. Criada pela Lei nº 646, de 10.08.1950, atribuiu-lhe o governo italiano a responsabilidade de coordenar a aplicação dos investimentos públicos e privados e de obter o desenvolvimento econômico da área sob sua jurisdição. Mas de acordo com a lei que a instituiu, a “Cassa” recebeu também a incumbência de executar diretamente obras e serviços constantes do *Plano de Desenvolvimento da Região*. Com essa competência na área da execução direta, reforçava-se não apenas a capacidade de ação da Instituição como do próprio Governo Central, que tinha na “Cassa” o seu instrumento básico para a intervenção extraordinária no Mezzogiorno. Nessas condições, certos investimentos governamentais, prioritários a nível regional, são aplicados diretamente sob a responsabilidade da “Cassa”, a exemplo dos destinados ao abastecimento de água e à recuperação de terras. Dita competência exige uma melhor explicitação do assunto.

A execução direta por parte de entidades encarregadas de planejar, coordenar e promover o desenvolvimento em escala regional tem representado esforço exaustivo e muitas vezes desgastante para as instituições responsáveis por essas tarefas, máxime nos países onde a administração do desenvolvimento se realiza segundo modelos essencialmente setoriais, como é o caso do Brasil. Trata-se de procedimento aparentemente normal, pois por mais importante e eficaz que possa ser a administração em bases regionais, particularmente para os países subdesenvolvidos, não há condições de contrapor-la à administração setorial, que é mais fácil de ser exercida. O problema, contudo, não

---

**sviluppo del Mezzogiorno.** Bari, Ed. Laterza, 1962: 56. v. 1.



consiste em substituir o modelo setorial pelo regional, mas de combiná-los, posto que, se é através da administração setorializada que se atende com mais propriedade aos objetivos nacionais do desenvolvimento, é também por intermédio da administração regionalizada que as desigualdades inter-regionais de renda podem ser adequadamente reduzidas. Por mais interesse e atração que esse tema possa exercer sobre os técnicos, deve-se ter em mente que o encaminhamento de soluções a respeito da regionalização administrativa constitui matéria de exclusiva competência política.

A Cassa per il Mezzogiorno é uma entidade de personalidade jurídica própria, conforme estabelece o Art. 99 do Decreto nº 1.523, de 30.06.67,<sup>9</sup> porém dotada de características especiais que a configuram realmente como organismo de intervenção extraordinária no campo do desenvolvimento regional. Essa Entidade apresenta estrutura funcional em consequência da qual será possível defini-la, em termos da administração pública brasileira, tanto como órgão da administração direta, quanto como entidade da administração indireta. Por depender, em determinado sentido, do Governo Central, do qual é agente, ela se enquadra na primeira categoria. Mas pela autonomia que dispõe para cumprir uma função específica que o Estado lhe atribuiu, ela pode ser incluída na segunda.

Há, pois, três particularidades importantes que devem ser ressaltadas em relação à estrutura da Entidade. A primeira diz respeito ao fato de que a “Cassa” não é órgão da administração direta, nem autarquia, assim como não é fundação ou empresa pública, ainda que guarde equivalência com todas essas figuras jurídicas. Ela deve assim ser entendida como um organismo do Estado, com feições especiais e extraordinárias. Qualificando melhor, a “Cassa” é uma instituição

---

<sup>9</sup> ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Testo único delle leggi sul Mezzogiorno**. Roma, 1968: 12.

instrumental, especial e exclusiva, de vida temporária e dotada de autonomia financeira.<sup>10</sup>

Trata-se, portanto, de instituição instrumental, na medida em que foi criada com a função específica e exclusiva de “realizar o plano de obras públicas e de intervenção extraordinária estatal formulado pelo Comitê de Ministros para o Mezzogiorno”, (Tracanna, 1962: 35), sendo ambos – plano e comitê – expressamente previstos na lei.

A “Cassa”, por outro lado, foi um organismo criado para cumprir missão específica em prazo determinado, diferindo, portanto, das instituições públicas estabelecidas para realizarem ou prestarem serviços cuja conclusão não pode ser definida no tempo, desde que sempre serão requisitados pela comunidade, tais como: segurança, educação e saúde. Essa segunda característica a aproximaria de instâncias administrativas como os Grupos ou Comissões. Contudo, isto não significa que o prazo definido em sua lei de criação não tenha sido submetido a alterações. A este respeito, deve-se ressaltar a prorrogação da vigência do prazo inicial para 31.12.1980, estabelecida no Decreto nº 1.523, de 30.06.1967, que alterou, por sua vez, o Artigo 29 da Lei nº 717/1965. Desse modo, ainda que passando por sucessivas prorrogações, a Entidade continua sendo uma organização caracterizada pela temporaneidade. Note-se, a propósito, que a Lei nº 183, de 02.05.1976, define, em seu Artigo 22, algumas parcelas de recursos a serem atribuídos à “Cassa” nos quinquênios de 1981-1985 e 1986-1990, o que significa prorrogar seu prazo de funcionamento.

A terceira particularidade especial refere-se à sua autonomia financeira, expressa, de um lado, pelas dotações anuais ou plurianuais, que lhe são atribuídas por lei para a execução direta ou indireta das obras e serviços constantes dos planos de intervenção extraordinária, e, de outro, por empréstimos. De fato, a lei atribuiu à “Cassa” a

---

<sup>10</sup> TRACANNA, Luciano. Avvocato dello Stato. Depoimento analítico. In: *ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. La “Cassa” e lo sviluppo del Mezzogiorno*. Bari, Ed. Laterza, 1962: 35. v. 1.

faculdade de recorrer a “fontes próprias de financiamentos, emitindo obrigações ou contraindo empréstimos inclusive do exterior, destinando o produto do financiamento de obras determinadas, além de reaplicar na realização do escopo institucional a soma proveniente do “reembolso do financiamento.” (Tracanna, 1962: 39.)

Reforça a característica especial e extraordinária da “Cassa”, particularmente no que diz respeito à sua temporaneidade, a constituição de seu *quadro de pessoal*. Neste sentido, as atividades da Cassa per il Mezzogiorno deveriam ser exercidas por servidores pertencentes aos quadros da administração pública italiana e por pessoas contratadas, pela própria Instituição, para a execução de tarefas específicas. Com isso, procurou o legislador, desde o início, evitar o problema de se remanejar o pessoal ligado à Entidade, no momento em que cessassem suas responsabilidades. Com essa providência, tratavam os Poderes Legislativo e Executivo de evitar, na medida do possível, a burocratização da “Cassa”, pois as instituições tendem, naturalmente, com o passar do tempo, a caminhar nessa direção. O número de pessoas – requisitadas ou contratadas – era definido, até 1971, pelo *Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno-COMIM*, de acordo com o que estabelecia o Artigo 14 do Decreto nº 1.523/1967. Dessa data em diante, as atribuições do COMIM foram transferidas para o *Comitê Interministerial para a Programação Econômica-CIPE*, como se tratará adiante.

A Cassa per il Mezzogiorno é dirigida por um Conselho de Administração, um Comitê Executivo e um Colégio de Revisores. O Conselho de Administração, que representa a instância de direção executiva de mais alto nível e responsabilidade, é composto, segundo o Artigo 10 do Decreto nº 1.523/1967, de:

- i. Um presidente, nomeado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, depois de ouvido o Conselho de Ministros; e

ii. Dois vice-presidentes e dez membros escolhidos entre pessoas especializadas em assuntos relativos às áreas de interesse do Mezzogiorno. Tais membros são nomeados pelo Presidente do Conselho de Ministros, por proposta do Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, após ouvido o Conselho de Ministros. (Itália, 1968: 12-13.)

O mesmo artigo estabelece que a substituição de qualquer um dos membros do Conselho de Administração será procedida de acordo com a mesma sistemática, o que dá uma idéia da importância política com que se reveste a administração do desenvolvimento na Região do Mezzogiorno. Embora relevante o aspecto político, tem também prevalecido o critério técnico para a escolha dos membros do Conselho de Administração da "Cassa". (Tracanna, 1962: 49.)

Os membros do Conselho de Administração, de acordo com a lei, exercem suas funções por um período de cinco anos, mas podem, como se dá freqüentemente na administração pública, permanecer por mais tempo na função. A esse respeito deve-se ressaltar que Gabriele Pescatore foi Presidente do Conselho de Administração e, portanto, Presidente da Cassa per il Mezzogiorno, praticamente, desde a criação da Entidade até 1976.<sup>11</sup> A longa permanência na mesma função,

---

<sup>11</sup> Gabriele Pescatore esteve no Nordeste no ano de 1966, em missão de assessoramento técnico à SUDENE, definida em decorrência de acordo assinado entre a Organização dos Estados Americanos e o governo brasileiro, no qual se previa a constituição de Comitê Internacional de Assessores de Alto Nível. Esse Comitê teria três membros: o Delegado Francês do Plano, o Presidente da "Cassa" e o Diretor do Departamento de Colonização de Israel – Raanan Weitz. O Comitê foi composto entretanto sem a participação do representante francês. Do trabalho então realizado, resultou a produção do seguinte documento: PESCATORE, Gabriele & WEITZ, Raanan. **Relatório sobre uma missão ao Nordeste do Brasil**. Recife: SUDENE, 1966. 36 p.. Mimeogr. Nesse relatório são examinados aspectos relacionados à estrutura institucional da SUDENE, aos planos de desenvolvimento da Região e ao desenvolvimento agrícola, enfatizando-se, sobre o último aspecto, questões subordinadas aos recursos de solo e água, planejamento e instrumentos de execução. Um outro ponto importante desse Relatório corresponde ao destaque e à ênfase que deveriam ser conferidos à SUDENE, em matéria de autonomia administrativa. Tal recomendação, que expressava bem a experiência dos dois especialistas e a expectativa do corpo técnico da SUDENE, não teve sequência prática,

embora possa ser desvantajosa – pela cristalização de idéias que dificultem a introdução de processos modernos de trabalho, por exemplo –, traz, em certo sentido, a vantagem da continuidade administrativa, particularmente quando se considera a temporaneidade com que se caracterizam as ações no Mezzogiorno.

O Comitê Executivo, na conformidade do que estabelece o Artigo 12 do Decreto nº 1.523/1967, é um órgão de assessoramento do Conselho de Administração, a quem compete, facultativamente, designar seus cinco membros, ouvido o Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno.

O Colégio de Revisores, que corresponde a uma espécie de Conselho Fiscal, é constituído de três membros efetivos e três suplentes, os quais exercem mandato de dois anos. Esses membros, que podem ser reconfirmados na função, normalmente provêm da Magistratura Estatal ou Tribunal de Contas – e do Ministério do Tesouro.

#### 2.4 APOIO POLÍTICO

A orientação política e programática geral, relacionada com as ações governamentais no Sul da Itália, era estabelecida, a nível mais elevado, por um Comitê de Ministros. Até 1971, exercia essa função o Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno-COMIM, constituído no âmbito do Comitê Interministerial para a Promoção Econômica-CIPE, já mencionado no item 1.2 anterior. Embora o COMIM tenha sido suprimido em 1971, tratar-se-á aqui de suas atribuições principais e do papel por ele desempenhado no processo de desenvolvimento do Mezzogiorno, para que se possa compreender melhor as modificações introduzidas após o ano de 1971.

O COMIM era presidido pelo Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, função que ainda existe, e integrado

---

assim como outras proposições do mesmo tipo. Esses assuntos serão examinados na Segunda Parte deste trabalho.

pelos Ministros do Orçamento e do Planejamento Econômico, do Tesouro, da Instrução Pública, do Trabalho Público, da Agricultura e Floresta, do Transporte e Aviação Civil, da Indústria, Comércio e Artesanato, do Trabalho e Previdência Social, da Participação Estatal, da Saúde e do Turismo e Espetáculo. Além desses Ministros, participavam do COMIM, segundo o que estabeleciam os Artigos 39 e 59 do Decreto nº 1.523/1967, respectivamente, os Presidentes das Juntas Regionais da área do Mezzogiorno, quando tratava da discussão dos programas de intervenção extraordinária a esse nível, e os Ministros de outras Pastas, desde que se tratasse da discussão de assuntos de sua competência.

O Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, na forma do Artigo 69 do decreto citado, preside o Comitê e se encarrega de assegurar as atividades da "Cassa" e das instituições que, sob a coordenação desta, atuam na Região, de acordo com o que estabelecia o *Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno*, elaborado, até 1971, sob a responsabilidade do COMIM, segundo o esquema que se apresentará no item 2.5, adiante.

A articulação interinstitucional das ações governamentais no Mezzogiorno, seja em termos técnicos, seja em termos políticos, é totalmente regulamentada por dispositivos legais (leis ou decretos), o que facilita a atribuição e o cumprimento de responsabilidades, por parte da "Cassa" e das instituições executivas que atuam no Sul da Itália. A esse respeito, é oportuno destacar as principais competências do Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, a quem cabe, pelo Art. 60 do Decreto nº 1.523/1967:

- Aprovar o programa da Entidade e estabelecer as diretrizes de sua atuação;
- Supervisionar suas ações e aprovar seu orçamento anual mediante decreto, assinado com a concordância do Ministro do Tesouro, para apresentação ao Parlamento;

- Apresentar, anualmente, ao Parlamento o programa de obras da “Cassa”, salientando os resultados do plano para o ano precedente e as previsões programáticas para o ano seguinte; e

- Propor, de acordo com os Ministros interessados, os textos legais correspondentes às ações de sua competência exclusiva e participar da elaboração dos textos legais apresentados por iniciativa de outros Ministérios, que interessem diretamente à localização ou expansão de atividades produtivas no Sul da Itália.

O Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno pode assim atuar com mais flexibilidade e de forma mais eficaz, no que se relaciona ao apoio que empresta às ações da Instituição, na medida em que participa de Comitês de alta decisão superior, como os seguintes: Comitê interministeriai para a Programação Econômica, Comitê Interministerial para o Crédito e a Poupança, Comitê Interministerial de Preços, Comitê dos Ministros para a Participação Estatal e Comitê dos Ministros para Assuntos de Energia Elétrica. Por outro lado, a lei definia, até 1971, a participação de representantes do Ministro para a Intervenção Extraordinária nos Conselhos Superiores dos Ministérios Setoriais integrantes do Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, proporcionando desse modo integração mais efetiva dos setores técnicos que trabalhavam na área de jurisdição da “Cassa”.

Como o sistema político-administrativo da Itália é de base parlamentarista, foi possível conferir o necessário apoio político nacional à administração do desenvolvimento da região menos desenvolvida do País, a partir da formação do Comitê de Ministros para a intervenção Extraordinária no Mezzogiorno. Pela sua representatividade, quantitativa e qualitativa, tornava-se mais fácil a esse Comitê entender os problemas da área, podendo os Ministros que o compunham, através dos Ministérios que dirigiam, emprestar suporte mais adequado às ações da “Cassa”.

O COMIM exercia também atividades técnicas, utilizando-se para esse fim do pessoal especializado de sua Secretaria. O corpo técnico da Secretaria do COMIM – que passou em 1971 a depender diretamente do Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, de acordo com o Art. 19 da Lei n° 853, de 06.10.1971 – é constituído de servidores pertencentes à alta administração do Estado e de peritos, contratados segundo as necessidades. Em função das disposições do Art. 7 do Deceto n° 1.523/1967, a Secretaria do COMIM poderia contar com até 160 peritos, nomeados por decreto do Presidente do Conselho de Ministros, mediante proposta do Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, feita com a concordância do Ministro do Tesouro, que examina no caso os assuntos de disponibilidade financeira.

## 2.5 ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS PLANOS

As ações desenvolvidas pelo Governo italiano, com o objetivo de promover econômica e socialmente o Sul da Itália, eram realizadas segundo planos plurianuais de intervenção extraordinária, elaborados no seio do COMIM e da “Cassa”, até 1971. Daí para cá, os planos e programas passaram a ser produzidos pela última, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Comitê Interministerial para a Programação Econômica-CIPE. Mais uma vez, convém destacar a importância de manter – aqui – em cena o COMIM, para que se entendam, posteriormente, algumas das razões que presidem o processo de centralização administrativa, *v. g.* do setor público.

### **2.5.1 Planos de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno**

Os planos para o Mezzogiorno, sob o ponto de vista jurídico, constituem “ato administrativo colegiado de caráter geral (apresentando, dentro de determinados limites e condições, relevância



externa)",<sup>12</sup> "caracterizando-se essencialmente como uma previsão de caráter geral e de princípio a respeito do complexo orgânico das obras que, no período de duração da 'Cassa', deverão ser realizadas em qualquer um dos grandes setores objeto de intervenção." (Tracanna, 1962: 32.)

Nessas condições, os planos são considerados flexíveis e, portanto, sujeitos a modificações, o que não significa incluí-los na categoria de meras invenções governamentais. Deve-se observar que ao se modificar um plano – seja na sua estrutura financeira, seja no seu arcabouço conceitual –, o que se busca é corrigir previsões incompatíveis com o ambiente que se pretende alterar. Essa postura, convém salientar, difere substancialmente da atitude que às vezes se adota no sentido de caracterizar os planos como um conjunto puramente intencional, na perspectiva de que eles não devem conter objetivos e metas quantificados, a serem alcançados num determinado período de tempo. Ao contrário, um plano deve contemplar efetivamente esses elementos. O fato de os objetivos e as metas não serem obtidos no período de tempo desejado não significará, necessariamente, fracasso, mas, em muitos casos, inadequação de meios. Diante de constatações desse tipo, nada mais coerente do que a atitude de reexaminar e corrigir os rumos inicialmente estabelecidos.

O planejamento das intervenções extraordinárias no Mezzogiorno realiza-se no sentido de harmonizar as necessidades regionais com as nacionais, segundo orientação global expressa nos planos quinquenais de desenvolvimento. Com base nas diretrizes que norteiam o desenvolvimento do País, constantes do plano nacional, o Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno-COMIM elaboravam, até 1971, o Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno. Na sua elaboração, o Comitê levava em conta as contribuições apresentadas pelas Juntas Regionais do Mezzogiorno e pela "Cassa". (Esquema 2.1.)

---

<sup>12</sup> PESCATORE, Gabriele. "Aspetti giuridici degli interventi straordinari nel Mezzogiorno: la pianificazione." *Foro Italiano*: 1961, p. 39-41. In: TRACANNA, 1962: 32.

Esse plano constituía “o instrumento fundamental da ação do Governo na área, em função do qual se dava organicidade e unicidade à intervenção pública e se buscava transformar a estrutura produtiva e as condições sociais da Itália Meridional, a fim de alcançar uma plena e harmônica integração dessa área no processo de desenvolvimento do País.”<sup>13</sup> .

Para alcançar sua configuração final, o plano elaborado pelo COMIM passava por três fases, uma de *predisposição* – que correspondia ao trabalho técnico de elaboração –, outra de *formação* e uma terceira de *aprovação*. A primeira fase ficava a cargo do pessoal técnico da Secretaria do COMIM, da “Cassa” e das Regiões, constituindo as duas últimas, respectivamente, tarefas de natureza política, sob a responsabilidade do COMIM e do CIPE. (Itália, 1968: 3-4.)

O *Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno*, seguindo as diretrizes do Plano Nacional (1965-1969), vigorava pelo prazo de cinco anos, de acordo com a sistemática estabelecida na Lei nº 717, de 26.06.1965. Contudo, o Primeiro Plano de Coordenação não cobriu o mesmo horizonte do Plano Nacional (1965-1969), pois só foi aprovado em 1°.10.1966, para vigorar até o fim do período de execução do *Plano Quinquenal de Desenvolvimento do País*. Os planos para o Mezzogiorno, de maneira idêntica ao que ainda ocorre em relação aos planos nacional e setoriais da Itália, estavam e continuam, assim, sujeitos a certas discrepâncias de coincidências de prazos, embora as autoridades responsáveis pela Região se esforcem por elimina-las.

Em termos formais, o Plano de Coordenação não continha diagnóstico detalhado das Regiões do Sul da Itália, ocupando-se de modo mais analítico com as diretrizes e procedimentos que orientavam a intervenção pública no Mezzogiorno, tanto em termos espaciais como setoriais. Ao mesmo tempo, o plano definia, a partir dos objetivos e

---

<sup>13</sup> ITÁLIA. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. **Piano di coordinamento degli interventi nel Mezzogiorno: 1966-1969**. Roma, 1968: 3.

critérios estabelecidos para a intervenção nos diversos setores, os instrumentos para a atuação direta (investimentos a cargo das empresas com participação estatal ou investimentos governamentais exclusivos) e indireta da “Cassa” (investimentos realizáveis à custa de incentivos fiscais e financeiros). O Plano de Coordenação correspondia, desse modo, mais a um documento instrumental e de orientação global do que a um plano operacional, condizente, portanto, com o pensamento político geral que o Governo Central, através do COMIM, expressava em matéria de desenvolvimento para o Mezzogiorno.

As modificações sobre o Plano de Coordenação, assim como a fixação dos tetos financeiros para a execução das obras de intervenção na área, diretamente a cargo da “Cassa” e dos órgãos da administração pública ordinária, eram realizadas anualmente pelo COMIM. Sua apresentação ao Parlamento se dava por intermédio de proposta do Ministro para a Intervenção Extraordinária do Mezzogiorno, seguindo em linhas gerais a estrutura do Plano de Coordenação.<sup>14</sup> Esse documento, que representava – e ainda representa – a programação anual para o Sul da Itália e algumas outras zonas deprimidas do País, norteia, em consequência, o *Programa Operativo Anual* da Cassa per il Mezzogiorno.

### 2.5.2 Programas Quinquenais da “Cassa”

As obras e os serviços, de caráter extraordinário ou ordinário, realizados diretamente por essa Entidade e pelos Ministérios Setoriais com atuação no Mezzogiorno, são consolidados em um *Programa Quinquenal para o Sul da Itália*. Esse programa era elaborado até 1971 com base nas orientações constantes do Plano de Coordenação, de modo a atender às necessidades socioeconômicas das Regiões que constituem o Mezzogiorno. Daquela data para cá, a Instituição passou a seguir as diretrizes do CIPE.

---

<sup>14</sup> ITÁLIA. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. **Relazione previsionale e programmatica sugli interventi pubblici nel Mezzogiorno per l'anno 1969**; (ai sensi dell'art 6° del testo unico n° 1.523 del 30 giugno, 1967). Roma: 1968.

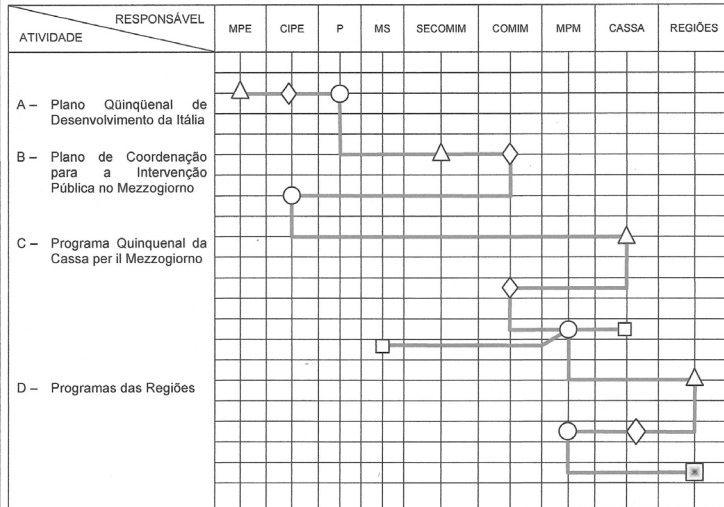
O Programa Quinquenal da “Cassa”, como é natural, difere e difere consideravelmente do Plano de Coordenação, por abordar de forma detalhada a programação executiva setorial. Contudo, como o anterior, ele não contém análises globais e setoriais relativas ao comportamento dos sistemas econômicos das diferentes Regiões do Mezzogiorno, nem do Sul da Itália como um todo, o que não significa dizer que tais estudos não são realizados. Mas é bastante detalhado em termos de distribuição espacial dos programas e de definição dos incentivos e facilidades concedidas aos setores sobre os quais agem diretamente a “Cassa” e os Ministérios Setoriais. O Programa Quinquenal destaca também, de modo específico, as ações que devem ser executadas de forma prioritária nas Regiões do Mezzogiorno.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Programma quinquennale: 1965-1968**. Roma: 1968.

ESQUEMA 2.1

ITÁLIA. SÍNTESE DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARA O MEZZOGIORNO, VIGENTE ATÉ 1971



LEGENDA

- MPE - Ministério para a Planificação Económica
- CIPE - Comité Interministerial para a Planificação Económica
- P - Parlamento
- MS - Ministérios Setoriais
- COMIM - Comité de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno
- SECMM - Secretaria da COMIM
- MPM - Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno
- △ - Elaboração do Plano
- ◇ - Análise e compatibilização
- - Aprovação
- - Execução
- - O CIPE passou a ser avaliado pelo Comité de Representantes das Regiões Meridionais no exame de todas as ações programáticas dirigidas para essas áreas, a partir de 1975. (Artigo 3º da Lei nº 183/1976.)

A execução dos programas governamentais constantes do Programa Quinquenal, conforme mencionado anteriormente, é feita por intermédio da Entidade regional e de outras instituições públicas. No que se refere à execução de obras de competência da “Cassa”, a lei define que ela se encarregará de selecionar as entidades a quem conferirá concessões para a realização de obras de sua responsabilidade. Os procedimentos empregados a este respeito assemelham-se aos normalmente utilizados no Brasil para a contratação de obras a serem executadas por empresas particulares.

No caso da execução dos Projetos Especiais – em certo sentido, correspondentes aos Programas Especiais de Desenvolvimento

Regional em curso no Brasil, cujo exame será feito no item 9.3, adiante – foram estabelecidos novos critérios para sua implementação no Art. 89 da Lei nº 183, de 02.05.1976. Esses projetos, que podem ser prioritários tanto a nível do Mezzogiorno como do País, devem ser submetidos à aprovação do Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno e ao Conselho Interministerial para a Programação Econômica-CIPE, que adotam “as providências necessárias, assim como as concernentes ao tempo de execução, estabelecendo critérios e modalidades para a realização dos projetos, ainda que tais procedimentos requeiram a modificação de dispositivos vigentes em matéria de procedimentos administrativos.” (...). É com base nas deliberações do CIPE que o Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno “aprova o programa anual da ‘Cassa para a execução dos Projetos Especiais.’”<sup>16</sup>

Tais procedimentos se assemelham, em termos, aos adotados no Brasil para a execução dos *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional*. A diferença básica que existe refere-se ao fato de na Itália essas disposições serem objeto de lei, e não de decreto ou de exposição de motivos ao Presidente da República, como ocorre no Brasil. Além disso, o comando da execução dos Projetos Especiais é realizado pela “Cassa”, o que não acontece no Brasil com a SUDENE e as demais Superintendências de Desenvolvimento Regional – SUDAM, SUDECO e SUDESUL –, como se verá oportunamente.

### **2.5.3 Modificações Verificadas após 1971**

As disposições que regulavam os processos de tomada de decisão e de planejamento em relação ao Mezzogiorno, constantes do Decreto nº 1.523/1967, foram sensivelmente modificadas com a sanção da Lei nº 853, de 06.10.1971. As alterações então realizadas implicaram não

---

<sup>16</sup> ITÁLIA. Istituto per l'Assistenza allo sviluppo del Mezzogiorno (IASM). **Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno nel quinquennio 1976-1980**. IASM Notizie, Roma, 9 (5), 1976: 12.

apenas na extinção do COMIM, que teve suas atribuições transferidas para o CIPE, como em transformações no funcionamento da “Cassa”.

Tais mudanças, postas em prática sob a argumentação da necessidade de aperfeiçoar o processo de descentralização administrativa, de acordo com o qual seria concedida maior autonomia às Regiões do Mezzogiorno, no tocante à disponibilidade de instrumentos, particularmente financeiros, e de poder de execução, tiveram no fundo outra motivação. Na opinião do autor, foi a necessidade de fortalecer o Governo Central que determinou a implementação dessas medidas, pois a descentralização administrativa, no contexto de políticas específicas de desenvolvimento regional, só é levada a bom termo quando a área objeto de intervenção extraordinária continua pondo em risco o “equilíbrio” do sistema nacional. E esse não era bem o caso do Mezzogiorno no início dos anos DE 1970. Ao contrário, o que importava, naquele momento, ao que tudo indica, era a sustentação do “equilíbrio” do sistema econômico nacional, com boa margem de segurança – o que significava dizer da Região Centro-Norte do País –, cujos termos de intercâmbio com o resto do mundo e com a Europa, em particular, começavam a se mostrar desfavoráveis.

Por isso, não era interessante manter um Comitê de desenvolvimento regional, como o COMIM, nem reforçar a Instituição encarregada de promover o desenvolvimento da área. Daí a resolução do governo italiano de eliminar um intermediário importante, porém desnecessário, do ponto de vista da Nação – o COMIM –, e concentrar as decisões por ele tomadas nas mãos do colegiado responsável pela coordenação das ações governamentais em escala nacional – o CIPE. As modificações então procedidas oontemplaram restrições em matéria de concessão de incentivos; definição de procedimentos para a aprovação e execução de projetos especiais; mudança na composição do Conselho de Administração da “Cassa” – que passou a contar com um Presidente e apenas seis membros – etc., constituíram os pontos centrais de atenção da Lei nº 853/1971. Suas disposições vigoraram no período 1971-1975. introduzindo-se nesse texto novos dispositivos no ano de 1976. Com efeito, em 02.05.1976, o Parlamento italiano

aprovou a Lei nº 183, disciplinando as formas de intervenção extraordinária no Mezzogiorno para o período 1976-1980. Dentre as inovações concebidas, cabe destacar as seguintes:

- Consolidação do esquema de planejamento quinquenal para o Mezzogiorno, envolvendo de forma mais precisa as diferentes Regiões da área;

- Constituição de Comissão Parlamentar para o Mezzogiorno, composta de 15 Senadores e de 15 Deputados;<sup>17</sup>

- Reestruturação orgânica da “Cassa”, que passa a executar obras exclusivamente aprovadas pelo CIPE. Essa providência deve ter sido tomada com dois propósitos: o de chamar para o Governo Central as decisões sobre a área de atuação da “Cassa” e o de intensificar a utilização dos recursos humanos da Entidade, na perspectiva de desativar a instituição ao final da década de 1970, conforme disposições legais existentes neste sentido;

- Reorganização do Conselho de Administração da “Cassa”, que passou a contar com maior número de membros – um Presidente e 18 outros representantes, a metade dos quais é indicada pelas Regiões do Mezzogiorno. Com a definição legal de que esses nove membros representassem as Regiões de Abruzos, Basilicata, Calábria, Campanha, Lácio, Melissa, Apúlia, Sicília e Sardenha, e com a maior autonomia que as Regiões em geral passaram a ter, é lícito admitir que o Governo pretenda, efetivamente, encerrar a missão da “Cassa” no final de 1980;

- Constituição de um Comitê de Representantes das Regiões integrantes do Mezzogiorno, constituído dos Presidentes das Juntas Regionais da área e de dois representantes de qualquer uma dessas instâncias, eleitos dentre os membros dos Conselhos Regionais. Esse

---

<sup>17</sup> Essa Comissão tem objetivos similares aos da comissão do **Polígono das Secas** ou da comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste, por exemplo, existentes no Congresso brasileiro.



Comitê se reúne, pelo menos uma vez por mês, para examinar e apreciar as matérias de natureza legal, assim como os assuntos a serem decididos pelo Comitê Interministerial para a Programação Econômica e as questões concernentes à coordenação das intervenções extraordinárias, a cargo dos Ministérios que atuam na área das Regiões. O parecer desse Comitê pode ser enviado ao Parlamento; e

- Modificações na concessão de incentivos à iniciativa privada (redução dos incentivos proporcional ao valor global dos investimentos fixos). (Itália, 1976:12.)

Importa ressaltar, finalmente, que o Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno, já mencionado e previsto no Art. 29 do texto único da legislação relativa à Região, consolidada pelo Decreto nº 1.523/1967, foi suprimido pela mesma lei que extinguiu o COMIM. Nessas condições, o CIPE passou a emitir “diretrizes para a intervenção já objeto do mencionado plano pluri-annual de coordenação, para cuja realização tenha havido disciplinamento no texto único citado, desde que não haja incompatibilidade com as normas da presente lei.” (Art. 19, Parágrafo 10. da Lei nº 853/1971.)