

Primeira parte - Desenvolvimento regional no sul da Itália

Orientação programática

José Otamar de Carvalho

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CARVALHO, JO. Orientação programática. In: *Desenvolvimento regional: um problema político* [online]. 2nd ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014, pp. 87-104. 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.

ORIENTAÇÃO PROGRAMÁTICA

A intervenção governamental, com caráter extraordinário, em áreas deprimidas, particularmente a exercida através da adoção de medidas globais, deve ser entendida como o resultado de decisões de natureza eminentemente política. O reconhecimento pelas áreas técnicas da existência de situações socioeconômicas inaceitáveis, segundo padrões nacionais ou estrangeiros, em zonas desse tipo, embora fundamental, não constitui condição necessária e suficiente para que as soluções a respeito sejam encaminhadas conseqüentemente. A evidência empírica demonstra que à constatação técnica sobrepõe-se, quase sempre, o fato político. E é bom que isso ocorra, para que as decisões sejam legitimadas de acordo com as aspirações da população.

As ações postas em prática pelo governo italiano no Mezzogiorno orientaram-se, em linhas gerais, nessa direção. De fato, antes mesmo da entrada em funcionamento da “Cassa”, reconhecia-se na Itália que a economia da Região do Mezzogiorno caracterizava-se por apresentar uma agricultura frágil e uma indústria incipiente, assim como escassas possibilidades de dinamização desses setores, frente a uma região desenvolvida e em expansão, como o Centro-Norte.

3.1 LINHAS DE AÇÃO SETORIAL

Verificado esse desequilíbrio entre o Sul e o Centro-Norte, assim como os obstáculos responsáveis mais relevantes, tratou o governo de cuidar da criação de condições institucionais capazes de propiciar o uso mais produtivo das terras disponíveis, por intermédio da execução

de programas de reestruturação agrícola e agrária. Estabeleceu, por outro lado, sob a responsabilidade da “Cassa”, linhas de ação voltadas para o aumento da oferta de solos agricultáveis, implementando programas de recuperação de terras. São exemplos desse trabalho programas como os das áreas de recuperação da Planície de Venafro (*Comprensorio de Bonifica dela piana di Venafro*), de Latina e de Pontina, na Região do Lácio; da bacia interior do Volturno, na Região da Campanha; do Tavoliere, de Stornara e Tara e de Gargano, na Região de Apúlia etc. Essas áreas, depois de recuperadas, são destinadas, em sua maioria, à agricultura irrigada.

Em apoio ao desenvolvimento da agricultura e da indústria, fomentou também o governo a implantação de outras obras situadas no domínio dos serviços básicos (transportes, energia e comunicações), dando-se ênfase, portanto, nos primeiros momentos de ação da “Cassa”, aos programas de infraestrutura econômica.¹⁸

É a partir da criação dessa infraestrutura que tem início, de forma mais ampla, o trabalho de fomento e incentivo aos setores produtivos, com base nos quais pretendia o governo do País reduzir as distâncias entre o Centro-Norte e o Sul, em matéria de desenvolvimento. É interessante lembrar que, antes da “Cassa”, o Mezzogiorno concentrava 38% da população italiana e cerca de 22% da renda líquida do País. (Macciardi, 1962: 257.) Essa situação tendeu a se modificar, de forma mais significativa, somente depois de 25 anos de intervenção extraordinária, demonstrando que o processo de promoção do desenvolvimento em regiões deprimidas, ainda que por diferentes razões, requer vultosos e crescentes investimentos, forte decisão política e continuidade das ações empreendidas.

Essa melhora poderia, inicialmente, ter sido mais favorável ao Mezzogiorno, não fora o grande dinamismo econômico experimentado

¹⁸ Seminário sobre Desenvolvimento Regional. Brasil/ Comunidade Econômica Europeia. Brasília: out., 17 a 19 de 1972. **A experiência Italiana de desenvolvimento regional. (R/1764/72.)** Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1972: 6. Mimeogr.

pelo Centro-Norte, que cresceu ainda mais, em grande parte graças ao deslocamento da mão-de-obra do Sul para o Centro-Norte. Em certo sentido, o maior desenvolvimento dessa Região se fez em prejuízo do Sul, apesar do apoio concedido às obras de infraestrutura econômica. (Macciardi, 1962: 257.)

A ação da “Cassa” desenvolveu-se, portanto, no sentido de alterar essa tendência quase natural de se favorecerem indiretamente áreas mais desenvolvidas quando se atua extraordinariamente em regiões deprimidas. É fácil entender que através da realização de grandes obras de infraestrutura, embora gerando empregos, não é possível reter de forma permanente populações que só se mantêm ocupadas no período de implantação dos projetos. Essa situação, ainda que aparentemente inadequada, não pode ser alterada nos momentos em que se inicia a execução de políticas de desenvolvimento em áreas deprimidas, uma vez que sem a melhoria ou a criação de uma infraestrutura de serviços básicos é impraticável pretender modificar o quadro de funcionamento dos setores produtivos.

Nessas condições, os procedimentos adotados, dentro das linhas de atuação programática da “Cassa”, orientaram-se no sentido da concessão de facilidades e incentivos fiscais à implantação e modernização de indústrias na Região do Mezzogiorno. Ao setor agrícola, além dos investimentos diretos, o governo concedeu outras formas de incentivos, de caráter não-fiscal, expressos pela oferta de crédito agrícola, contribuições para obras de melhoramento fundiário e assistência técnica. Esses instrumentos, particularmente os dirigidos ao setor industrial, serão examinados no item 4 adiante.

Na estratégia de desenvolvimento do Sul da Itália, sempre foi significativa a prioridade conferida ao setor industrial, dadas suas possibilidades, no quadro do Mezzogiorno, de resposta mais rápida aos estímulos governamentais e menores exigências em matéria de requerimentos políticos, quando comparado com o setor agrícola. Em consequência, a base de sustentação econômica da Região deveria ser

construída principalmente a partir da expansão e modernização das atividades industriais.

A política de desenvolvimento industrial para o Mezzogiorno teve curso em duas fases distintas. Na primeira, entendida como a fase da pré-industrialização e cobrindo o período 1950-1957, os esforços governamentais não visavam ao fortalecimento direto do setor, mas à criação de sua base de apoio. Neste sentido, trataram as instituições voltadas para o desenvolvimento da área de promover a valorização agrária e de implantar a infraestrutura econômica de que carecia o Mezzogiorno, segundo a ideia de fomentar o desenvolvimento equilibrado entre a agricultura e a indústria. Os resultados obtidos, *stricto sensu*, em matéria de desenvolvimento industrial, durante esse período, deveram-se assim praticamente ao esforço da iniciativa privada local, embora o governo houvesse estabelecido esquemas creditícios e de incentivos fiscais favoráveis à ação empresarial.¹⁹

A segunda fase se inicia, de forma mais evidente, em 1959, quando o governo passa a definir precisamente os objetivos do programa de industrialização, atribuindo explicitamente à “Cassa” a “competência de promover, encaminhar e apoiar, nos limites de suas possibilidades, um processo acelerado de industrialização. Essa intervenção fundamentava-se em três diretrizes: identificação dos ‘pólos de desenvolvimento’, criação de entidades especiais de crédito e instalações de uma adequada instituição de desenvolvimento”. (Itália, 1972: 9. v. 5.)

Apoiado em tais pressupostos, o Governo procurou orientar o programa de desenvolvimento industrial no sentido não apenas de modernizar a exploração dos ramos tradicionais como de fomentar a implantação de projetos de indústrias dinâmicas. Em ambos os casos, naturalmente, tomavam-se os graus de industrialização alcançados no Centro-Norte como padrões desejáveis para o Mezzogiorno.

¹⁹ ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **La “Cassa” e lo sviluppo de! Mezzogiorno: industria, servizi e scuola.** Bari, Ed. Laterza, 1972: 8. v. 5.

Na medida em que iam sendo aperfeiçoados os métodos de trabalho, expressos por melhorias de natureza técnica e gerencial, reorientavam-se também os objetivos e metas do programa. Por volta do final da década de 1960, o governo passou a definir, segundo proposição programática do COMIM, esquema de exploração das atividades industriais visando a alcançar taxas setoriais de crescimento, a nível regional, superiores às obtidas no País e na Região Centro-Norte.²⁰

Essa orientação, contudo, merece uma certa qualificação, desde que ela também foi adotada pelo governo brasileiro, através da SUDENE, em relação ao Nordeste do Brasil. É necessário reconhecer, neste sentido, que o crescimento do produto, agrícola ou industrial, de economias situadas em áreas deprimidas, a taxas mais elevadas do que de outras regiões mais desenvolvidas do país ou as do próprio sistema econômico nacional, embora importante, não representa por isso mesmo, *relativamente*, indicador suficiente para demonstrar a melhoria de posição da área deprimida, quando comparada com o restante da economia. A esse respeito, o que convém comparar é a posição da região atrasada na formação do produto ou da renda nacional, ao longo de uma série de pelo menos dez anos.

Se se examinar os quadros regionais do Sul da Itália e do Nordeste brasileiro, verificar-se-á que a posição relativa dessas duas regiões no conjunto dos seus respectivos sistemas passou, neste sentido, por mudanças muito pequenas. Na realidade, a contribuição do Mezzogiorno para a formação da renda italiana no período 1951-1974 variou pouco, situando-se no intervalo de 21 a 23%, aproximadamente. No Nordeste brasileiro, o quadro é um pouco diferente, em termos de estrutura, pois a participação da Região na renda nacional sofreu variações correspondentes aos limites de 9 a 14%, de 1959 em diante. Contudo, se se considerar o crescimento populacional, que se tem mantido mais ou menos constante, em termos de participação regional/país, será possível notar uma mudança qualitativa nas duas

²⁰ ITÁLIA. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. **Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno: 1966-1969**. Roma, 1968: 20.

áreas que, naturalmente, não pode ser desprezada. Com a diminuição da participação relativa da população do Mezzogiorno no quadro nacional, houve uma melhora em termos de apropriação de renda. Pelo menos maior do que a sugerida pelos dados mencionados.

Mas ao lado do setor industrial, a agricultura do Mezzogiorno também mereceu ênfase considerável, pois o governo reconhecia que para expandir e melhorar o desempenho da economia da Região era indispensável ampliar as dimensões do mercado interno da área, seja pela magnitude da população local, seja pela necessidade de reduzir o déficit na balança comercial com as demais regiões do País. Ainda que se tratasse de mudança de difícil concretização, pelas resistências naturais que as regiões mais desenvolvidas apresentam em determinados momentos a esse respeito, e pela própria fragilidade política e administrativa comum às áreas mais atrasadas, tratou o governo de manter esquema que lhe permitisse fortalecer a agricultura regional. Nesse quadro é que se inseriram programas como os de reestruturação agrícola, de recuperação de terras, de irrigação, de apoio à comercialização, de crédito e de assistência técnica, com base nos quais foi possível ampliar a oferta de terras e melhorar a produtividade e a renda da agricultura.

As atividades terciárias tiveram também impulso significativo, em decorrência das ações programadas pela Cassa per il Mezzogiorno, embora não tenha havido inicialmente definição de novos instrumentos especificamente orientados para a dinamização do setor. Seu crescimento deveu-se, portanto, aos efeitos da melhoria por que passaram as atividades agrícolas e industriais.

Essa posição sofreu, entretanto, algumas alterações ao longo do processo de intervenção extraordinária no Mezzogiorno, quando a "Cassa", buscando novas opções de desenvolvimento, chegou à conclusão de que o potencial turístico do Sul da Itália poderia ser bem aproveitado economicamente.

Para tanto, “a valorização dos recursos turísticos deve ser obtida através de uma visão coordenada de dois grupos de exigências: propulsivas e conservativas,” das quais se derivam as maiores dificuldades para o impulsionamento do setor. Esses obstáculos poderiam, segundo as análises da “Cassa”, ser contornados ou eliminados mediante a escolha de áreas selecionadas em função de suas vocações específicas, nas quais seriam instalados os complexos de desenvolvimento turístico. (Itália, 1968: 193.)

A determinação desses complexos teve lugar quando da elaboração do *Primeiro Plano para a Intervenção Pública do Mezzogiorno (1966-1969)*, aprovado em 1965. Com base nas diretrizes então estabelecidas e incorporadas ao Programa Quinquenal da “Cassa” 1965-59), foram definidas 20 áreas de desenvolvimento turístico, interessando a 1.400 municipalidades do território meridional. A programação elaborada a esse respeito compreendia ações referentes à construção de obras de infraestrutura e à concessão de incentivos financeiros. (Itália, 1968: 194-197.)

Em relação ao primeiro caso, implementaram-se projetos prioritários de interesse artístico, histórico e arqueológico; construíram-se obras de infraestrutura intersetoriais (portos, aeroportos, saneamento básico no meio urbano, abastecimento de água nas zonas rurais etc.) e de específico interesse turístico. Ao mesmo tempo, realizaram-se vários trabalhos relacionados ao desenvolvimento do setor (estudos, pesquisas, planos paisagísticos e de regulamentação e programas de fabricação). Essas obras e atividades, como é natural, foram executadas sob a responsabilidade direta do setor público, e constituem atualmente a base sob a qual se assenta o desenvolvimento turístico da Região. No que diz respeito ao segundo ponto, o governo concedeu ao setor privado incentivos financeiros diversos (crédito para custeio e investimento), em apoio à construção de hotéis e obras complementares de turismo.

A destinação de recursos para o desenvolvimento dos diferentes setores tem sido proporcional às prioridades estabelecidas em relação às diversas fases de ação da "Cassa".

Nos dez primeiros anos de atuação da Entidade, os investimentos se concentraram em grande parte na agricultura e na indústria. Em 1951, foram aplicados 44,9 bilhões de liras no setor agrícola, o que equivale a 21,3% do total, a preços correntes. Dez anos mais tarde (1960), as aplicações na agricultura se elevaram a 154,7 bilhões de liras (20,5%), também a preços correntes. Os investimentos na indústria, em 1951 e em 1960, por outro lado, foram da ordem de, respectivamente, 22,8 bilhões de liras (10,8% do total) e 113 bilhões de liras (15%), conforme demonstram os dados da Tabela 3.1. Deve-se entender que as aplicações, nesse último caso, se destinavam mais especificamente aos pré-investimentos industriais, nos quais se incluíam, de forma implícita, ações também ligadas ao desenvolvimento agrícola (obras de infraestrutura hidráulica, de recuperação de terras e de irrigação).

TABELA 3.1

ITÁLIA. DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS FIXOS LÍQUIDOS APLICADOS NO MEZZOGIORNO NOS ANOS DE 1951 E 1960, A PREÇOS CORRENTES (Bilhões de Lira)

Setor	Anos			
	1951		1960	
	Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%
Agricultura	44,9	21,3	154,7	20,5
Indústria	22,8	10,8	113,0	15,0
Transporte e Comunicações	34,2	16,2	143,5	19,0
Habitação	13,2	6,3	154,4	20,4
Obras Públicas	76,6	36,2	135,6	18,0
Outros	19,4	9,2	53,2	7,1
TOTAL	211,1	100,0	754,4	100,0

Fonte dos Dados Básicos: Macciardi, 1962: 318-319. (Tabela 121.)

Verifica-se pelos dados da Tabela 3.1, o vulto dos investimentos realizados em infraestrutura, particularmente em 1951, quando mais de 52% das aplicações totais tiveram essa destinação. Em 1960, essa participação foi, entretanto, menor (37%). A partir dos anos de 1960, refletindo o papel do setor industrial no processo de desenvolvimento global da Região, as prioridades se alteraram substancialmente. No período 1965-1970, por exemplo, embora a agricultura tenha mantido sua posição relativa (19,7% do total) na apropriação dos recursos programados, ênfase especial foi conferida ao programa de industrialização do Mezzogiorno, ao qual foram atribuídos, com recursos da própria “Cassa”, cerca de 43,9% dos investimentos totais previstos. Em termos absolutos, tais percentuais corresponderam a aplicações programadas de, respectivamente, 344 e 766 bilhões de liras, a preços correntes, na agricultura e na indústria. (Tabela 3.2.) Considerando-se, por outro lado, as ações globais do Governo e da iniciativa privada na área, em idêntico período, os investimentos programados para o setor industrial elevaram-se para cerca de 2.300 bilhões de liras (65%). Em relação ao setor agrícola, ao contrário, houve diminuição percentual das aplicações programadas globais que, embora tenham passado para 450 bilhões de liras, a preços correntes. Reduziram-se em termos relativos para 13% das inversões programadas, a cargo do governo e da iniciativa privada. (Itália, 1968: 21.) (Tabela 2.)

Na década de 1970, em particular no período 1971-1975, novas prioridades foram definidas, recebendo maior atenção os chamados *Projetos Especiais*, para cuja execução o governo atribuiu 28,4% dos recursos destinados à formação de capital. O setor industrial, contudo, continuou merecendo prioridade significativa, uma vez que dos recursos totais aplicados, com vistas à formação de capital, 26,5% (1.777 bilhões de liras, a preços correntes) lhe foram designados. No mesmo período, o governo aplicou em empreendimentos agropecuários 10,8% (725 bilhões de liras, também a preços correntes) dos investimentos realizados na Região. (Tabela 3.3.)

A redução relativa dos investimentos em agricultura e indústria, em termos estritamente setoriais, deveu-se, ainda, à necessidade de

apoiar o desenvolvimento de áreas particularmente deprimidas existentes no interior da Região do Mezzogiorno, **v. g.** nas Regiões da Sicília e da Sardenha. Com essa finalidade, o governo aplicou, no período referido, recursos correspondentes a 7,8% dos investimentos totais efetuados.

TABELA 3.2

ITÁLIA. ESTIMATIVA DO RITMO DE REALIZAÇÕES DO PROGRAMA QUINQUENAL DO MEZZOGIORNO, À CONTA DE RECURSOS DA "CASSA", NO PERÍODO 1965-1970. A PREÇOS CORRENTES (Bilhões de Lira)

Setor	Ano						Total	
	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Absoluto	%
Agricultura	7	22	63	75	96	810	344	19,7
Indústria	40	102	164	185	216	60	766	43,9
Turismo	-	1	3	25	28	35	92	5,3
Artesanato e Pesca	-	1	2	10	10	-	23	1,3
Infraestrutura Geral	8	23	43	70	97	79	320	18,3
Progresso Técnico e Desenvolvimento Urbano	2	5	8	25	30	10	80	4,6
Serviços Urbanos em Zonas de Particular Depressão	-	-	-	2	7	20	29	1,7
Conclusão de Programas Relativos a Zonas e Setores não Mais de Responsabilidade da "Cassa"	5	15	26	20	20	5	90	5,2
TOTAL	62	169	308	412	503	290	1.744	100,0

Fonte dos Dados Básicos: Itália. Cassa per il Mezzogiorno. *Programma quinquennale: 1965-1969*. Roma: 1968:23. (Tabela 3.)

Nota: No período 1965-1970, os investimentos programados, incluindo os da "Cassa", de outras fontes governamentais, bem como os incentivos, foram da ordem de 3.500 bilhões de liras, a preços correntes.

TABELA 3.3

ITALIA. RECURSOS MOBILIZADOS PELA "CASSA" PARA FORMAÇÃO DE DE CAPITAL, NO PERÍODO 1971-1975, A
PREÇOS CORRENTES (Bilhões de liras)

Setor	1971	1972	1973	1974	1975	Total	
						Absoluto	%
Agricultura	130	149	116	152	178	725	10,8
Indústria	120	222	333	485	617	1.777	26,5
Infraestrutura Geral ¹	131	205	207	370	458	1.371	20,5
Turismo	20	25	16	25	47	133	2,0
Hospitais	4	8	6	7	49	74	1,1
Áreas de Particular Depressão	55	61	160	84	161	521	7,8
Projetos Especiais ²	55	71	182	543	1.055	1.906	28,4
Outros ³	28	64	34	31	36	193	2,9
TOTAL ⁴	543	805	1.054	1.697	2.601	6.700	100,0

Fonte dos Dados Básicos: Itália, Casa per il Mezzogiorno. *Bilancio: 1975; XXVI* exercício: I – relazione. Roma, 1976: 5. (Tabela 3.)

NOTAS:

- 1 Compreende as obras e serviços de água, esgotos, vias e meios de comunicação;
- 2 Estão incluídos os recursos para obras de outros programas da "Cassa", compreendidos nos Projetos Especiais;
- 3 Abrange os seguintes setores: educação (prédios escolares), artesanato e pesca, progresso técnico e desenvolvimento urbano, intervenção em áreas da Sicília atingidas por terremotos, obras especiais em Nápoles, Palermo, etc.;
- 4 A "Casa" mobilizou ainda no quinquênio 1970-195 mais 2.400 bilhões de liras, correspondentes a despesas de apoio às empresas industriais (81,6%), facilidades creditícias (12,4%) e despesas de funcionamento da Entidade (6%).

Os investimentos em turismo, que tinham chegado a alcançar, no período 1965-1970, com recursos diretos da “Cassa”, 5,3% das aplicações programadas, diminuíram relativamente na década de 1970. Na realidade, no período 1971-1975, os investimentos nessa área, para a formação de capital, corresponderam a apenas 2% das aplicações globais. É fácil entender essa diminuição. Na medida em que foram sendo cumpridas as metas em matéria de infraestrutura turística, os recursos favorecidos, subseqüentemente requeridos, por se destinarem especificamente ao funcionamento da estrutura anteriormente montada, tenderam para limites de valor proporcionalmente menores. (Tabela 3.3.)

Os investimentos programados para o Mezzogiorno, no período 1976-1980, sob a responsabilidade da “Cassa”, são da ordem de 16.000 bilhões de liras, a preços de 1975, o que equivale a 23,6 bilhões de dólares (na base de um dólar por 677,97 liras) ou a 268,3 bilhões de cruzeiros, também a preços de 1975, à taxa de um dólar por CrS 11,37). Nesse valor estão incluídos 1.500 bilhões de liras que a “Cassa” poderá empenhar excedentemente, no período, sobre os 14.500 bilhões definidos no Art. 22 da Lei nº 183, de 02.05.1976, para aplicação nas Regiões do Mezzogiorno.

A programação a ser cumprida no período 1976-1980 foi objeto de deliberação adotada pelo CIPE, em 31.05.1977, que acolheu a proposta apresentada, em 06.03.1976, pelo Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, relativa à programação quinquenal para a área, correspondente ao mencionado período.²¹ Os recursos acima referidos serão utilizados na execução de obras e serviços de

²¹ Durante o processo de detalhamento programático dos recursos destinados à execução de obras e serviços extraordinários no Mezzogiorno, foram considerados adicionalmente mais 2.080 bilhões de liras, elevando-se, assim, as aplicações programadas, para o período, a 18.080 bilhões de liras. Essa parcela complementar provém do fundo nacional para o crédito facilitado ao setor industrial, aprovado pelo Decreto nº 902, de 09.11.1976, que estabelece a aplicação de 65% de sua dotação global no território meridional. Para maiores detalhes, ver, a propósito: ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Programma quinquennale per il Mezzogiorno e direttive di attuazione.** Roma, 1977: 83-9.

natureza extraordinária, bem como na implementação de Projetos Especiais (Art. 79 da Lei nº 183/1976).

3.2 DIRETRIZES ESPACIAIS

A estratégia de desenvolvimento do Sul da Itália contemplou inicialmente ações setoriais diferenciadas ao longo do território meridional. Mas é a partir da elaboração do Primeiro Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno que se esboça e se configura mais precisamente o esquema espacial de atuação pública e privada na Região.

Na concepção desse plano, elaborado sob a responsabilidade do COMIM, foram considerados os programas de desenvolvimento regional, preparados pelas diferentes administrações da área, em função do que se estabeleceram os inter-relacionamentos setoriais e territoriais mais importantes para o desenvolvimento futuro da Região.

É importante referir, neste sentido, alguns dos elementos conformadores dos problemas político-administrativos que o Governo Central procurou resolver, mediante emprego de uma adequada estratégia de desenvolvimento físico-territorial, como os que se seguem:

Existência de estrutura urbana fortemente hierarquizada por níveis de equipamento e escassamente diferenciada por funções. Em decorrência dessa estrutura, eram significativas as diferenças entre os centros urbanos regionais (Nápoles, Bari, Cagliari etc.) e as principais cidades provinciais e outros centros urbanos. Apesar disso, os aglomerados urbanos apresentavam uma importante característica comum, qualificada no caso pela prevalência dos serviços prestados, quase todos ligados à agricultura, ao comércio e à administração pública;

Disponibilidade de um sistema de comunicação ainda descontínuo e pouco qualificado para o intercâmbio de mercadorias da Região, com o resto do País e o exterior. É importante ter em conta, neste caso, as múltiplas relações do Mezzogiorno, existentes e em curso, com os

países da Europa, em particular com os que constituem o Mercado Comum Europeu; e

Isolamento de muitas zonas da Região, caracterizando-se a esse respeito diferenças intrarregionais de renda bastante significativas. (Itália. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, 1968: 23.)

Esses problemas, importantes na metade dos anos de 1960, não foram de todo eliminados, embora tenham sido corrigidas algumas das distorções geradas pela concentração de investimentos nas duas Regiões Metropolitanas que polarizam o desenvolvimento da Região: Roma e Nápoles. A política de desconcentração adotada na realidade resultou benéfica, à medida em que pôde estimular as forças de atração existentes em Regiões como as de Campanha, Apúlia e Abruzos. Ressalta-se, neste sentido, que as novas diretrizes físico-territoriais procuraram exatamente reverter a tendência observada nos primeiros quinze anos de atuação extraordinária no Mezzogiorno. (Itália. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, 1968: 24.) Nesse período, os empreendimentos mais importantes localizaram-se de preferência nas zonas de concentração produtiva já existentes, agravando-se ainda mais as diferenças intrarregionais prevaletentes.²²

A Região do Mezzogiorno compreende quatro tipos de zonas, cujas características e possibilidades de aproveitamento foram definidas em função das diretrizes físico-territoriais estabelecidas na segunda metade dos anos de 1960, podendo ser assim sintetizadas:

²² Quando se examina esse tipo de problema numa região como o Nordeste do Brasil, verifica-se que não é fácil atalhar essa tendência à concentração. A atração que exercem as Regiões Metropolitanas da área (Salvador, Recife e Fortaleza) sobre os recursos provenientes dos incentivos fiscais e de outras fontes governamentais cresce ano após ano. Embora o progresso comece a chegar a essas regiões, tem-se verificado também o agravamento dos problemas sociais, por conta dos fluxos migratórios que se dirigem para tais áreas. Numa perspectiva otimista, pode-se esperar que, a prazo médio, venham a frutificar algumas medidas recentemente adotadas no sentido de interiorizar o processo de desenvolvimento (programas de apoio às cidades de pequeno e médio porte, de desenvolvimento agroindustrial e de irrigação, em áreas do Nordeste Semiárido e do Vale do São Francisco).

- Zonas de concentração da produção agrícola, industrial e de serviços;

- Zonas que apresentam áreas de concentração produtiva limitadas, mas que podem ser consideradas economicamente ligadas com as primeiras;

- Zonas dotadas de recursos potenciais e ocupadas por aglomerados humanos difusos, ainda não atingidas pelo processo de desenvolvimento ou beneficiadas apenas marginalmente; e

- Zonas com escassa disponibilidade de recursos potenciais, e caracterizadas pela existência de áreas de expulsão demográfica. Pela sua posição geográfica, além disso, encontram-se parcialmente excluídas do processo de crescimento regional. (Itália. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, 1968: 24.)

Os trabalhos realizados pelo governo e pela iniciativa privada, sob a coordenação da “Cassa”, são programados a partir dessa caracterização espacial. Deve-se salientar, a esse respeito, que as intervenções, ordinárias ou extraordinárias, levadas a cabo são definidas, consequentemente, segundo o pressuposto básico de que os investimentos devem orientar-se, por um lado, para as áreas cujas possibilidades locais estejam bem determinadas e, por outro, para as áreas situadas à margem do processo de transformação geral do Mezzogiorno.

Às primeiras, denominadas áreas de desenvolvimento global, é conferido papel relevante, dada a contribuição que podem apresentar para a transformação do Sul da Itália. Tais áreas, entretanto, ainda carecem de forte apoio governamental, particularmente no que se refere à melhoria dos padrões urbanísticos locais. É bem verdade que esses problemas são menos agudos em áreas de desenvolvimento global mais recente, como a Sicília oriental e a Sardenha meridional. (Itália. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, 1968: 25-26.)

Em relação às áreas da segunda categoria, é importante mencionar que alguns dos Projetos Especiais atualmente em curso objetivam exatamente melhorar as condições predominantes. Com esse sentido, encontram-se em andamento, nas Regiões da Sicília e da Sardenha, projetos intersetoriais de aproveitamento de recursos hídricos, de desenvolvimento agrícola, de apoio à infraestrutura, de industrialização etc.²³

As ações governamentais no Mezzogiorno, nessas condições, constituem o resultado de estratégia setorial e espacial que pode, *a posteriori*, ser sintetizada em três fases:²⁴

I. Uma *primeira fase*, no correr da qual se instala a infraestrutura necessária ao início do processo de desenvolvimento regional;

II. A intervenção direta, por intermédio do setor público, e indireta, através da iniciativa privada, no domínio das atividades produtivas, sob a coordenação da “Cassa”, constituiu a orientação básica do trabalho da *segunda fase*, quando o desenvolvimento da indústria, particularmente, assumiu ênfase especial; e

III. A preocupação com os problemas sociais, dentro de uma nova visão de conjunto sobre o desenvolvimento do Mezzogiorno, representa o esforço da *terceira fase*, durante a qual o governo, mobilizando os recursos disponíveis, trata de responder, em sentido amplo, às necessidades da Região.

É lícito, entretanto, admitir, com base nas análises anteriores, a existência de um *quarto momento* na estratégia de desenvolvimento

²³ ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Bilancio 1975; XXVI esercizio**; I-relazione. Roma: 1976: 21-23.

²⁴ Seminário sobre Desenvolvimento Regional. Brasil/Comunidade Econômica Europeia. Brasília: out., 17 a 19 de 1972. **A experiência italiana de desenvolvimento regional. (R/1764/72.)** Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1972: 6. Mimeogr.

do Mezzogiorno, o qual corresponde ao tratamento dispensado ao sistema político-administrativo da Região, no sentido de aparelhá-lo e fortalecê-lo para assumir as responsabilidades de administrar o desenvolvimento da área, ainda que às custas, em sua última etapa, da redução do poder de decisão em escala regional, entendido neste sentido pela supressão do COMIM. Essa fase se encontra ainda em curso, mas poderá ser concluída no final de 1980, quando, por lei, deverá ser extinta a Cassa per il Mezzogiorno. Isso não significará, necessariamente, a eliminação total das desigualdades inter-regionais de renda entre o Sul e o Centro-Norte da Itália, mas pode representar mudança considerável nos padrões de vida da população local. No caso, embora não se tenham alcançado níveis tão elevados quanto os prevalentes no Centro-Norte, terão sido proporcionados aos habitantes do Mezzogiorno, pelo menos, padrões compatíveis com a dignidade desfrutada, em termos econômicos, sociais e políticos, pelo cidadão europeu pertencente à chamada classe média.

É importante que se reflita um pouco mais a este respeito, entendendo-se que as desigualdades inter-regionais de renda, embora constituindo objetivos nacionais essenciais, não podem ser totalmente eliminadas. A igualdade da renda ou dos padrões de desenvolvimento entre uma região rica e uma região transformada pela intervenção extraordinária, poderia ser viável se, pelo menos, fossem iguais as potencialidades entre as duas áreas. Mas como isso não ocorre, toma-se impraticável definir objetivos dessa ordem. Ao contrário, o acesso a bens e serviços em proporção capaz de permitir a melhora da qualidade de vida das populações de regiões atrasadas, segundo parâmetros universalmente aceitos, além de constituir objetivo de mais fácil alcance, pode contribuir para a viabilização política e econômica das nações que se encontram em processo de desenvolvimento. Não se trata apenas de frear o crescimento econômico dos ricos, mas de buscar uma melhor posição de equilíbrio para os pobres, no campo das infinitas possibilidades do desenvolvimento.