

ORIGENS HISTÓRICAS DO DUALISMO REGIONAL ITALIANO E A ASCENSÃO E QUEDA DA *CASSA PER IL MEZZOGIORNO**

Historical origins of the Italian regional dualism and the rise and fall of the *Cassa per il Mezzogiorno*

Olímpio José de Arroxelas Galvão

Ph.D em Economia pelo Departamento de Economia do University College da Universidade de Londres, Inglaterra. Mestre em Economia pelo Departamento de Economia da Universidade de Yale, Connecticut, Estados Unidos. Especialista em Desenvolvimento Econômico pela CEPAL/ONU e Bacharel em Direito pela UFPE. Professor Titular da Faculdade Boa Viagem/DeVry, Recife, PE. olimpio.galvao@gmail.com.

Resumo: A Itália oferece uma rica experiência sobre a questão das desigualdades regionais. O estudo das origens do dualismo espacial italiano, da “Intervenção Extraordinária” e da criação da *Cassa per il Mezzogiorno* – que serviu de inspiração para a instalação da Sudene – tem grande relevância nas pesquisas internacionais sobre o problema do desenvolvimento regional comparado. Este trabalho investiga as origens mais remotas do dualismo regional italiano, discute as condições que levaram ao estabelecimento de uma ousada política de desenvolvimento regional na Itália e procura explicar as razões do fracasso da instituição que administrava essa política. O exame da experiência italiana traz relevantes lições para a compreensão do problema regional no Brasil. De igual forma, as políticas de desenvolvimento territorial adotadas na Itália, desde o início da década de 1950, constituem uma fonte de referência de grande valia, seja para a avaliação de políticas passadas, seja para a formulação de novas políticas regionais para o Brasil nos anos futuros.

Palavras-chaves: Economia regional; Políticas regionais; *Cassa per il Mezzogiorno*.

Abstract: Italy offers a rich experience on the regional inequalities issue. The study of the origins of the Italian spatial dualism, of the “Extraordinary Intervention” and the creation of the *Cassa per il Mezzogiorno* – which inspired the establishment of SUDENE, in Brazil – has great importance in international research on the problem of compared regional development. This work investigates the most remote origins of the Italian regional dualism, discusses the conditions responsible for the implementation of an ambitious regional development policy in Italy and tries to explain the reasons for the failure of the institution which administered this policy. The examination of the Italian experience brings relevant lessons for the understanding of the regional problem in Brazil. In the same vein policies of territorial development adopted in Italy since the beginning of the 1950s constitute a source of great value for the evaluation of past policies as well as for the formulation of new regional policies in the future years to Brazil.

Keywords: Regional economics; Regional policies; *Cassa per il Mezzogiorno*.

* O autor consultou ampla bibliografia, especialmente em inglês e em italiano, e realizou uma viagem de observação de três semanas, de automóvel, às regiões do Mezzogiorno (o sul italiano), graças a uma bolsa de bancada do CNPq. Um financiamento do Etene, do BNB, foi também essencial para a realização desta pesquisa.

1 Introdução

Este trabalho descreve a experiência da Itália com políticas regionais e sua abordagem é essencialmente histórica. A escolha da Itália para um estudo sobre políticas regionais resulta de muitos fatores, um deles sendo a criação e a extinção da *Cassa per Il Mezzogiorno* – que teria servido de modelo para a instalação da Sudene, dez anos após a criação da *Cassa*.

Mas a *Cassa* e a SUDENE são apenas duas experiências em muitos aspectos semelhantes. A Itália e o Brasil, e o Mezzogiorno e o Nordeste brasileiro são países e regiões que, apesar de muito diferentes, apresentam expressivas similaridades na sua vida econômica, política, social e institucional, tanto no passado remoto, quanto ainda nos dias atuais.

Um exame da experiência italiana, em confronto com a brasileira, traz lições muito relevantes para a compreensão do problema regional no Brasil. De igual forma, as políticas de desenvolvimento territorial adotadas na Itália, desde o início da década de 1950, constituem uma fonte de referência de grande valia, seja para a avaliação de políticas passadas, seja para a formulação de novas políticas regionais para o Brasil nos anos futuros.

Embora o objetivo principal deste trabalho não seja propriamente um estudo comparativo entre a Itália e o Brasil e entre o *Mezzogiorno* e o Nordeste – já que o foco da análise a ser realizada nesta e nas próximas seções é a Itália e a sua questão meridional – a semelhança dos dois países e das suas regiões estará sempre implícita no decorrer do texto.

O trabalho inicia com uma visão panorâmica do dualismo italiano, com uso mínimo de referências. As seções seguintes analisam com detalhe e profundidade os pontos destacados nesta visão panorâmica. A seção três explora as razões históricas do dualismo regional na Itália, cobrindo um período que antecede à unificação do país, ocorrida no ano de 1861, até o início da década após a Segunda Grande Guerra, quando tiveram início as políticas de intervenção extraordinária para a redução das desigualdades regionais nesse país. A seção quatro discute, com algum detalhe, a criação da *Cassa per il Mezzogiorno*, no início dos anos 1950, e as razões de sua extinção no final dos anos 1980 e início dos 1990. Uma seção final apresenta as conclusões.

2 O dualismo regional na Itália: uma visão panorâmica

Nesta seção é feita uma reflexão introdutória sobre alguns grandes aspectos da realidade italiana associados, de forma direta ou indireta, com a sua questão meridional, ou seja, a questão do relativo subdesenvolvimento do “Sul”, em confronto com o “Norte” desenvolvido e industrializado.

A Itália apresenta o caso do mais amplo dualismo geográfico entre os países desenvolvidos da OECD. Embora não seja o país onde são mais elevadas as disparidades inter-regionais – o Reino Unido, a França, a Bélgica e a Alemanha, nesta sequência, apresentam maiores extremos de desigualdades entre as suas regiões mais ricas e as mais pobres – a Itália, diferentemente dos países acima listados, é o único no qual as disparidades regionais registram uma dimensão claramente geográfica (ISTAT, 2008; EUROPEAN UNION, 2007).

Neste país, segundo dados do Instituto Nazionale di Statistica – ISTAT, para o ano de 2007, as únicas regiões que tinham um PIB *per capita* menor do que a média nacional, estavam localizadas no Mezzogiorno. As demais 13 regiões italianas – as do chamado Centro-Norte (termo também equivalente a “Norte”) – tinham todas PIBs *per capita* acima da média nacional.

Em termos de União Europeia, considerando-se dados em PPP para o ano de 2004 (o último para o qual estavam disponíveis informações regionalizadas para as 268 regiões da Classificação NUTS-2¹ dos 27 países-membros), todas as oito regiões do Sul italiano registravam PIBs *per capita* abaixo da média da União, enquanto todas as do Centro-Norte exibiam o mesmo indicador acima da média da UE.

Neste aspecto da distribuição espacial da renda nacional, o Brasil apresenta quase total semelhança com a Itália. Observando-se dados regionalizados recentes do IBGE e tomando-se como indicador o PIB *per capita* a preços de mercado para o ano de 2007, constata-se claro dualismo do desenvolvimento brasileiro em termos espaciais, ou seja, forte concentração espacial dos estados mais ricos nas regiões Sul e Sudeste e dos mais pobres na Região Nordeste. Das 27 Unidades da Federação, oito dos

¹ A Sigla NUTS corresponde ao termo francês *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*.

nove Estados do Nordeste aparecem como os mais pobres, e apenas Sergipe registra uma posição ligeiramente acima de Tocantins e Acre – todos registrando um PIB *per capita* bastante inferior à média nacional (IBGE, 2008)².

A questão político-partidária na Itália é um problema a merecer atenção especial. O cenário político italiano é considerado como um dos mais complexos e conturbados de todos os países europeus. Desde o pós-guerra, com a abolição da monarquia e a instauração de um governo republicano parlamentarista, a Itália apresenta um quadro de forte instabilidade político-partidária, com mudanças muito frequentes de seus líderes dirigentes. Apesar de a Itália ter preservado a condição de Estado democrático desde o fim do fascismo, o seu sistema eleitoral, com a presença de grande número de partidos (mais de 30) e a pequena margem de maioria parlamentar que é comum em quase todas as eleições, obriga os partidos vencedores a fazerem alianças partidárias para instalarem seus governos, provocando fragmentação do poder da coalização dirigente. As coalizações com partidos com objetivos muito diferentes, a maioria com interesses puramente fisiológicos, enfraquecem os governos, impedem a realização de reformas estruturais e estimulam o clientelismo, a corrupção e o nepotismo, que são práticas reconhecidamente generalizadas no Estado italiano. Em nível regional, o apoio de partidos é fortemente centrado em negociações e trocas de favores, operando, não raras vezes em benefício das regiões mais desenvolvidas, provocando o imobilismo social e econômico nas regiões mais pobres que, historicamente, terminam desenvolvendo vínculos de dependência e subordinação em relação ao governo central, frequentemente na forma de políticas assistencialistas.

Outra questão que exerceu extraordinária importância na clivagem entre o Norte e o Sul da Itália foi a evolução do sistema fundiário neste país. Muitos analistas italianos e estrangeiros chegam a identificar a “questão meridional” com o problema fundiário. Com efeito, desde épocas remotas o desenvolvimento da agricultura no Sul e no Norte percorreu caminhos bem diferentes. Focando-se em período histórico a partir da abolição do feudalismo, no início do Século XIX, ocorreu, principalmente no Sul, a apropriação ou usurpação das terras confiscadas da Igreja e das grandes proprie-

dades comunais dos senhores feudais, por grandes latifundiários, ao mesmo tempo em que os governos do Norte, após a Unificação, nas últimas décadas do Século XIX, sufocavam com forte uso de aparato militar, as muitas revoltas camponesas que eram frequentes desde a Toscana à Ilha da Sicília.

O Centro e o Norte, em decorrência de circunstâncias históricas diferenciadas, vivenciaram uma transição fundiária mais pacífica do feudalismo para o capitalismo no campo, com a introdução muito mais cedo de formas avançadas de parceria e de arrendamento de terras, além de terem também experimentado a emergência de uma classe expressiva de camponeses autônomos. No Sul, ao contrário do Norte, continuou prevalecendo o grande latifúndio, explorado por uma aristocracia conservadora e por uma maioria de agricultores sem-terra, dependentes dos grandes proprietários. A industrialização, que tendeu a se concentrar no Norte foi, em larga medida, o resultado natural do comportamento diferenciado da agricultura entre as duas grandes macrorregiões do país.

Por outro lado, a geografia muito contribuiu para o desenvolvimento desigual da agricultura italiana em termos regionais. Na Itália como um todo, predomina uma paisagem montanhosa, mas nas áreas alpinas os solos são férteis e no Centro-Norte existe uma vasta área de planície – o Vale do Pó e seus afluentes – onde se situam hoje as regiões mais ricas do país (a Lombardia, o Piemonte, o Veneto e Venezia-Friuli Giulia, por exemplo). Nas regiões Centro-Norte da Itália, uma agricultura de mais alta produtividade emergiu naturalmente, juntamente com a eliminação gradual do latifúndio e a sua transformação em pequenas e médias propriedades exploradas por camponeses autônomos ou trabalhadores assalariados.

O Sul da Itália, por sua vez, também é fortemente caracterizado por terrenos montanhosos, mas com a presença de pequenos vales, que são, ademais, sujeitos a uma séria escassez de recursos hídricos e de solos férteis. Por outro lado, a literatura registra que fracassaram praticamente todas as tentativas de reforma agrária no Sul italiano.

Neste cenário floresceu e se fortaleceu o latifúndio, que bloqueou, até épocas bem recentes, o desenvolvimento de uma agricultura camponesa ou de pequenas e médias propriedades em todas as regiões do *Mezzogiorno* italiano.

2 O Estado do Pará, na Região Norte, é o único presente no *cluster* dos oito estados nordestinos.

O paralelo com o Brasil é, sem dúvida, marcante. Embora os males do latifúndio sejam um fenômeno que permeou toda a história nacional, e a privação do direito à terra por uma vasta maioria da população brasileira esteja nas raízes do subdesenvolvimento do país, a intensidade da questão fundiária e o enorme poder das elites agrárias no Nordeste são um fato consensual na literatura brasileira. Ademais, a geografia, sintetizada na diferença de recursos naturais – solo, clima e regime de precipitação pluviométrica – constituiu um elemento de notável importância na determinação das potencialidades diferenciadas de desenvolvimento agrícola entre a Região Nordeste e o Centro-Sul do país.

Muitas outras características importantes da economia e da sociedade italianas merecem, nesta seção panorâmica, uma breve referência. A Itália é reconhecida na Europa pela sua cultura legalística e por suas enormes fraquezas institucionais, em grande parte decorrentes do excesso de leis e regulamentos e do amplo e generalizado descumprimento de seu rico, mas ineficaz, corpo de normas jurídicas. A ausência de uma clara distinção entre o interesse público e o privado, uma consequente baixa noção de ética na administração pública, a impunidade, principalmente dos chamados crimes de “colarinho branco”, a desmoralização da classe política, as deficiências do poder judiciário e de seu tribunal de contas e a permanência do crime organizado, são traços marcantes das instituições políticas e sociais italianas.

Além do mais, o Estado, na Itália, é visto como uma anomalia entre seus pares europeus mais desenvolvidos, em termos da qualidade de seu governo. A alta e muito regressiva carga tributária, acompanhada por uma baixa qualidade na prestação de serviços públicos é apontada como responsável pela elevada evasão fiscal e pelo forte estímulo à expansão da informalidade e ao descumprimento da legislação trabalhista. O excesso de burocracia e de regulamentações existentes em praticamente todos os setores da economia traz severas restrições ao bom funcionamento do mercado, da concorrência e da competitividade, estimulando a corrupção do aparelho de Estado e a ineficiência no uso dos recursos públicos. Ainda nos dias atuais, a melhoria da eficiência do setor público continua sendo considerada um grande desafio para o governo, a ponto de ser frequente a afirmação de que a grande questão da Itália é a sua capacidade de se governar.

Na esfera das políticas regionais, a Itália tornou-se, segundo muitos analistas, um exemplo para toda a Europa sobre tudo de errado que se fazia em relação à questão regional.

Ainda no final da década de 1990, muitas de suas regiões mais carentes não recebiam sequer um quarto dos recursos alocados no orçamento dos fundos estruturais europeus, seja por despreparo dos governos regionais ou locais, seja por simples recusa ao cumprimento dos rigores da legislação das autoridades supranacionais para liberação dos fundos, em larga medida por que as novas normas europeias contrariavam interesses longamente estabelecidos no sistema público italiano.

Somente ao longo dos anos 1990, após a extinção definitiva da intervenção extraordinária (e a abolição da *Cassa per Il Mezzogiorno*), a realização de profundas reformas do sistema político italiano e de progressivas, mas radicais mudanças institucionais na administração pública italiana em todos os seus níveis hierárquicos de poder, pôde a Itália ingressar em um novo ciclo de políticas regionais.

3 Origens históricas do dualismo regional na Itália

A clivagem entre o Norte e o Sul italianos, ainda nos dias atuais, é consensualmente apresentada em termos das grandes deficiências estruturais entre as duas áreas do país, das fraquezas institucionais prevaletentes no Sul e da relativamente pouca presença de capital social nesta região, em confronto com o resto do país.

A literatura sobre o desenvolvimento italiano registra que a unificação política da Itália, ocorrida em 1861, integrou regiões com profundas diferenças econômicas e socioculturais e que essas diferenças se exacerbaram ainda mais após a unificação.

Quase 100 anos depois de unificada politicamente, a Itália iniciou – no começo da década de 1950 – uma ambiciosa política voltada para a redução das disparidades de desenvolvimento entre as duas grandes áreas territoriais do país. No início deste milênio, após mais de 50 anos de políticas regionais, o Sul italiano continua constituindo uma das áreas preferenciais para assistência governamental, seja do próprio governo central da Itália, seja dos diversos fundos para o desenvolvimento

regional financiados com recursos de outras nações europeias mais desenvolvidas.

Compreender as razões mais profundas do dualismo do desenvolvimento italiano é o objeto desta seção. Para isso, é necessário realizar uma breve incursão pela história do país.

Na época da sua unificação política, a Itália era um mosaico de diferentes culturas e nacionalidades. A grande maioria da população ainda era analfabeta, falava apenas o seu dialeto local e vivia predominantemente no campo. O país era essencialmente agrário. Segundo historiadores de uma nova escola histórica que surge no início da década de 1990³, as regiões italianas apresentavam enorme diversidade cultural e institucional, mas reconhecia-se que ainda eram pouco expressivas as diferenças de níveis de desenvolvimento observadas entre o Sul e o Norte.

Embora seja comum iniciar o estudo das diferenças regionais na Itália a partir da unificação política, na segunda metade do Século XIX – quando aparecem, pela primeira vez, referências à questão meridional ou ao “problema do Sul” – já eram muito significativas, todavia, as diferenças de potencial de crescimento entre as duas grandes áreas do país, antes da unificação.

A breve incursão pela história italiana que se segue tentará mostrar que as origens mais profundas dos desequilíbrios entre o Norte e o Sul têm início algumas décadas antes da unificação.

No começo do Século XIX a Itália ainda não era um país. O território que hoje constitui a Itália era fragmentado em diversos reinos, principados, ducados e domínios. A Casa Real de Savoy controlava o Piemonte, a Sardenha e a Ligúria; o Reino dos Habsburgos austríacos administrava a Lombardia e as regiões que depois vieram a ser chamadas de Veneto e Friuli-Venezia Giulia; o Reino dos Bourbons, originário das famílias da aristocracia espanhola, controlava quase todo o Sul; os independentes Estados Papais se estendiam por grande parte da Itália central; e havia ainda uma série de pequenos ducados espalhados pelo Centro e Norte (LUMBLEY; MORRIS, 1997; MIGNONE, 2008; JEPSON, 2007; BRITÂNICA, 1989).

Entre o final do Século XVIII e o início do século seguinte quase toda a Europa foi afetada pelo

turbilhão da Revolução Francesa. Para efeitos deste estudo, o acontecimento histórico mais relevante desse período foi a ocupação da península italiana pelos exércitos de Napoleão e a instalação do Reino da Itália sob o seu controle, a partir de 1805.

O curto reinado napoleônico na Itália, que se estendeu por dez anos (de 1805 a 1814), é considerado pelos historiadores italianos como um período no qual as mais profundas reformas ocorreram, até então, na vida social e política do país, e, principalmente, nas regiões do Sul. O governo de Napoleão na Itália retirou os poderes temporais do Papado, transferiu as antigas propriedades rurais eclesiásticas para o Estado, tentou disseminar as ideias democráticas inspiradas na Revolução Francesa e, mais importante que tudo, aboliu o feudalismo em todas as regiões do país, confiscando uma vasta quantidade de terras dos senhores feudais e da Igreja Católica.

O fim do feudalismo produziu, porém, resultados muito assimétricos entre as duas grandes áreas territoriais do país. Embora não tenha havido qualquer redistribuição expressiva de terras em nenhuma das regiões italianas, a transição do regime feudal de terras comunais para o sistema de grandes propriedades privadas – o latifúndio – ocorreu de forma diferenciada nas diversas regiões italianas, em função de várias circunstâncias históricas e geoambientais. No Norte, o frio do clima alpino e a grande e fértil planície do Vale do Rio Pó deram margem, progressivamente, ao aparecimento de uma agricultura mais moderna e de maior produtividade que, embora ainda predominantemente latifundiária, usava extensamente mão de obra constituída de famílias arrendatárias. A literatura histórica assinala que, durante a primeira metade do Século XIX, o Norte e partes do Centro da Itália viveram um período de relativa tranquilidade social, de que resultou uma época de lenta, mas progressiva prosperidade.

O desenvolvimento da agricultura propiciou o surgimento de outras atividades não agrícolas e o crescimento de cidades, como Gênova, Turim e Milão, que começaram a se destacar como centros financeiros de grande importância na Europa. Atividades artesanais, de intermediação comercial e algumas manufatureiras apareciam por todo o Norte: no Piemonte, no Veneto, na Lombardia e na Toscana, no centro da península.

3 A contribuição de muitos dos analistas dessa nova escola de revisão histórica da economia e da sociedade italianas será registrada ao longo desta seção.

A experiência do Sul italiano, após a abolição do feudalismo, foi muito diferente do que aconteceu no resto do país. Logo após a expulsão dos exércitos franceses da Itália, iniciou-se uma era de grande turbulência, tanto no meio rural, quanto no urbano, caracterizada por enormes conflitos entre a aristocracia proprietária e as classes camponesas, que perduraram por mais de um século (na verdade até as vésperas da Segunda Grande Guerra), marcando profundamente a vida política, econômica e social de praticamente todas as regiões situadas no Sul da península italiana.

Durante o decênio da administração napoleônica (1806-1814) as autoridades francesas tentaram redistribuir as terras feudais confiscadas entre um grande número de agricultores, inclusive os camponeses que viviam nas grandes propriedades sob o regime do feudalismo.

Com o fim da administração francesa no Sul e o retorno da Monarquia Bourbon ao poder, ocorreu um retrocesso em relação às políticas fundiárias ensaiadas pelo governo francês. Os parlamentos do Reino Bourbon, controlados pela nobreza (da Sicília e de Nápoles, este último compreendendo praticamente todo o sul continental da Itália) votaram um decreto estabelecendo a conversão, em propriedade privada, de todas as terras feudais confiscadas no breve governo napoleônico.

Mas a transição do regime feudal para o latifúndio privado ocorreu sob um cenário de profunda violência. No Sul italiano o fim do feudalismo foi também sucedido por um período de formação do latifúndio, mas através de políticas violentas de usurpação de terras, de expulsão de camponeses das terras comunais, de apropriação ilegal de terras públicas e até da usurpação de fontes de água (DAL LAGO; HALPERN, 2002, p. 14; PEZZINO, 1997, p. 55).

Vale lembrar que durante o feudalismo a propriedade da terra estava confinada à nobreza e ao clero, mas nesse regime fundiário a população camponesa desfrutava do direito de usar grande parte das terras comunais, baseado nas práticas medievais do direito costumeiro. Nos anos que se seguiram à emergência do latifúndio, os governos monárquicos, mediante sucessivas legislações fundiárias, confirmaram a completa abolição dos direitos comunitários dos camponeses que viviam no regime feudal. Progressivamente, e sempre de forma violenta, os grandes proprietários de terras compradas ou usurpadas de

forma ilegal retiravam o direito dos camponeses de usar as terras comunais para pastagem, coleta de madeira das florestas e até de utilizar as águas que também eram antes compartilhadas coletivamente (RIALL, 2002, p. 139).

Segundo vários estudiosos da questão fundiária do Sul, o latifúndio compreendia “planícies, montanhas, cidades, vilas e florestas habitadas por milhares de pessoas”. No seu território, o latifundiário era “o principal, senão único empregador, o provedor de proteção, a fonte de crédito e o mediador das relações da população com o Estado, incluindo a prestação de serviços médicos e legais. O latifúndio também exercia o controle sobre o uso da força” (PETRUSEWICZ, 1997, p. 20).

Na área das relações trabalhistas, o latifúndio se utilizava amplamente do sistema de parceria, com a adoção de arranjos sociais profundamente assimétricos, nos quais os agricultores pagavam juros extorsivos e eram submetidos a várias outras formas de exploração que terminaram, ao longo do tempo, por perpetuar a dependência das famílias camponesas em relação ao grande proprietário (DAL LAGO; HALPERN, 2002, p. 11; RIAL, 2002, p. 136).

Piero Bevilacqua, um dos maiores historiadores italianos, em estudo comparativo entre o Sul da Itália e o Sul dos Estados Unidos, assinala que embora no Sul italiano no Século XIX, não tivesse havido escravidão, os trabalhadores agrícolas nessa região estavam longe de serem livres e que estes eram explorados, maltratados, mal remunerados e psicologicamente e moralmente sujeitos à condição de agregados dos grandes donos de terra. Bevilacqua ainda afirma que, com o fim do feudalismo os camponeses do Sul apenas tornaram-se formalmente “livres”, mas ficaram com nada mais do que com a sua liberdade, na medida em que não ocorreu qualquer emancipação econômica da grande massa de agricultores (BEVILACQUA, 2002, p. 65-66).

Outros autores assinalam que, durante toda a primeira metade do Século XIX, ainda havia muita terra de propriedade da Igreja e do Estado e que após a Revolução de 1848, ocorrida em toda a Europa e também na Itália e no Sul da península, foi prometido que a terra ainda não apropriada pelos grandes latifundiários seria subdividida e distribuída aos camponeses. Logo após esse movimento revolucionário, contudo, forças conservadoras re-

assumiram o controle político das regiões sulistas e o reino dos Bourbons, que reinava com poder absoluto, impediu qualquer mudança no sentido de uma distribuição mais democrática no regime vigente de apropriação das terras agrícolas. Ao contrário, as reformas que ocorreram no Sul propiciaram a acumulação ainda maior de terras por um pequeno número de proprietários e continuaram excluindo, de forma quase completa, os pequenos agricultores camponeses (BRITÂNICA, 1989, p.230; RIALI, 2002, p. 140).

Por outro lado, quando havia alguma redistribuição de terras aos camponeses, estas eram sempre terras marginais, pouco férteis e distantes dos mercados. Além do mais, não havia crédito público e os camponeses dependiam de financiamento dos próprios grandes proprietários ou de outros intermediários, concedidos sempre a juros extorsivos. O governo também não provia serviços de educação nem realizava obras públicas de transportes e comunicações nas áreas cultivadas pelos pequenos camponeses, de modo que as terras a estes distribuídas ficavam isoladas do mercado, o que criava fortes vínculos de dependência dos camponeses em relação aos grandes proprietários ou a intermediários usurários (RIALI, 2002, p. 142).

É importante ainda registrar o fato de que após o fim do feudalismo as elites locais conseguiram alcançar um considerável grau de autonomia em relação aos governos monárquicos – mesmo no contexto de forte centralismo imposto pelos monarcas no poder. As cidades e as comunas eram governadas despoticamente pelas elites dirigentes locais e alianças políticas entre a nobreza e a burguesia urbana eram comuns, objetivando a preservação do controle administrativo do governo (PEZZINO, 1997, p. 49).

Nesse cenário, vale mencionar que praticamente todo o processo de redistribuição de terras era confiado aos governos locais ou até mesmo a associações de grandes proprietários rurais. Por sua vez, os governantes locais trocavam seus privilégios nas votações legislativas que davam apoio aos governos monárquicos. Nas eleições, votava apenas quem tinha riqueza e os eleitos eram sempre membros das famílias proprietárias. Dessa forma, foi surgindo no Sul o embrião de um fenômeno que se consolidou na segunda metade do Século XIX: o mecanismo político de relações clientelísticas, das quais participavam a nobreza, a burguesia

urbana e o aparato administrativo dos governos, em várias instâncias, ficando a grande massa da população à margem do poder e cada vez mais dependente dos favores das elites dirigentes (RIALI, 2002, p. 143).

O resultado das políticas dos governos no sul da península italiana, após o fim do feudalismo, foi uma explosão de sucessivas e violentas revoltas camponesas e de insurgências urbanas, que sempre foram duramente sufocadas pelos exércitos do governo ou pelas milícias privadas dos senhores de terra. Ao longo do tempo, a alienação dos camponeses, a sua quase total exclusão do acesso à terra e os excessos da aristocracia rural, associados à ausência do Estado na provisão de bens públicos e principalmente da administração da justiça na esfera social, provocaram uma relação acirrada de ódio entre os camponeses e os proprietários de terras. Bandos armados de camponeses, praticando toda sorte de violência, eram comuns desde Marche e a Toscana, nas áreas centrais da península, em todas as regiões do sul continental, estendendo-se até a Ilha da Sicília.

A falta de legitimidade da classe dos grandes proprietários rurais permeou todos os acontecimentos sociais e políticos após a abolição do feudalismo e da sua substituição pelo latifúndio. As formas de apropriação da terra, durante todo o Século XIX, eram associadas à violência, à usurpação, e à ilegalidade e sempre caracterizadas pela marginalização da grande maioria da população e pela omissão ou conivência explícita dos governos monárquicos que administravam o Sul (RIALI, 2002; PEZZINO, 1997; BRITÂNICA, 1989).

Esse fato acarretou enormes dificuldades para o desenvolvimento de relações sociais estáveis e de governos locais ou regionais confiáveis do ponto de vista das classes menos favorecidas e a quase impossibilidade de se implantar uma estrutura administrativa baseada na justiça e no respeito aos direitos da grande massa camponesa, que compreendia a fração majoritária da população sulista.

Desta forma, muitos problemas que vieram a afligir o sul italiano na segunda metade do Século XIX, e que se projetaram ao longo do século seguinte, principalmente os associados ao pouco grau de civismo da sociedade sulista, têm suas origens mais remotas nas políticas conservadoras e elitistas dos governos monárquicos anteriores à unificação. Em consequência, após a unificação

política da Itália, em 1861, as regiões do sul da península estavam em uma posição de clara desvantagem para enfrentar um novo ciclo na história italiana que se expressou, em muitos e variados aspectos, como será visto a seguir, em políticas econômicas e sociais fortemente contrárias aos interesses da população sulista.

É consensual na historiografia italiana a percepção de que as disparidades entre o Sul e o Norte do país emergiram e se aprofundaram nas décadas seguintes após a Unificação.

A despeito de todas as vicissitudes enfrentadas pelo Sul – a difícil transição do feudalismo para o latifúndio, as frequentes e violentas rebeliões camponesas, o crescente status de subordinação das massas trabalhadoras ao latifúndio e à aristocracia rural e a presença de governos repressores – as diferenças entre o Norte e o Sul, do ponto de vista econômico, eram ainda relativamente pequenas no momento da unificação.

No novo reino que se instalou em 1861, abrindo uma população de aproximadamente 25 milhões de habitantes, cerca de 80% da população eram analfabetos e mais de 70% viviam da agricultura. Segundo estimativas da época, apenas entre 2,5% e 10% de toda a população do país falavam o italiano. É sempre mencionada na literatura a declaração de um proeminente estadista italiano nos primeiros anos após a unificação: “Nós fizemos a Itália. Agora precisamos fazer italianos” (FARGION, 2004; MIGNONE, 2008; BRITÂNICA, 1989).

A unificação política da Itália, assim como ocorreu com a abolição do feudalismo, exerceu profundos efeitos assimétricos sobre as duas grandes áreas do país.

Embora na época da unificação toda a Itália fosse muito atrasada, o potencial de crescimento das duas regiões (Norte e Sul) já era muito distinto. Isso acontecia por um conjunto de variadas razões, associadas tanto a condições geoambientais, quanto ao cenário sociopolítico decorrentes de chuvas mais escassas e irregulares no Sul, gerando um severo problema de oferta hídrica para o desenvolvimento da agricultura, da predominância de solos mais pobres e de relativamente baixa produtividade; e de uma sociedade extremamente polarizada pelos conflitos provocados pela forma violenta de expropriação dos camponeses que veio a predominar no sul da península, antes da unificação.

Nesse contexto, a geração de um processo de divergência de crescimento entre as duas grandes áreas do país seria um resultado natural e esperado, mesmo se o novo governo que se instalou no poder, a partir de 1861, tivesse adotado políticas econômicas especialmente neutras, no sentido de que não operassem com um forte viés regional – o que de fato não aconteceu.

Com efeito, as políticas adotadas pelo novo Estado italiano após a unificação são apontadas como responsáveis pelo surgimento e, principalmente, pelo aprofundamento das diferenças de desenvolvimento entre as diversas áreas territoriais do país.

A literatura sobre o desenvolvimento da Itália nas primeiras décadas pós-unificação é consensual em mostrar que as manifestações mais ostensivas da clivagem entre o Norte e o Sul aparecem na forma de um fenômeno simultâneo que se autorreforçou com o tempo: o crescimento maior do Norte e o declínio das economias do Mezzogiorno, em larga medida como resultado de ações, ou políticas nacionais, fortemente viesadas contra os interesses das regiões sulistas.

Vale observar que o novo governo que se instalou na Itália – sob a Casa Real de Savoy – era uma monarquia parlamentar, organizada na forma de um estado unitário fortemente centralizado, administrado pela aristocracia piemontesa, que controlava os setores modernos que começavam a emergir no Norte, como indústrias, bancos, comércio e transportes, e que manteve com mão de ferro o *status quo* no Sul.

Durante a luta pela unificação política todas as regiões do sul se envolveram em fortes turbulências sociais. No ano de 1860, uma grande insurreição ocorreu em Palermo, capital da Sicília, prontamente sufocada pelas tropas nacionais. Neste mesmo ano, um pequeno exército revolucionário comandado por Garibaldi – considerado um herói da luta pela unificação italiana – derruba a dinastia dos Bourbons e, no ano seguinte, em 1861, o Rei do Piemonte torna-se o primeiro rei da Itália unificada.

A campanha de Garibaldi provocou um enorme impacto na vida das populações das regiões do Sul, mas ao mesmo tempo, uma grande frustração. Durante o seu movimento, na época considerado revolucionário e popular, milhares de camponeses se incorporaram ao pequeno exército de Garibaldi sob a promessa de que seria realizado um ambicioso programa de reforma agrária, porque era de

conhecimento geral que havia muitas propriedades da Igreja, e até terras comunais, ainda não apropriadas pelos latifundiários.

Todavia, as reformas prometidas foram suspensas pelo governo piemontês logo após a sua instalação no poder e o afastamento de Garibaldi da luta pela unificação, de modo que os camponeses continuaram totalmente à margem do processo de expropriação das propriedades rurais que continuou ocorrendo na região (RIALL, 2002, p. 137; MIGNONE, 2008, p. 27; BRITÂNICA, 1989, p.230).

O resultado das promessas não cumpridas e das expectativas frustradas pelo novo governo foi uma explosão de violentas revoltas camponesas, que se estenderam por todo o sul da península, especialmente nas atuais regiões de Puglia, Molise, Basilicata, Campania e Calabria (LUMBLEY; MORRIS, 1997, p. XII).

As revoltas camponesas no sul italiano e a violenta reação do governo piemontês, imediatamente após a sua instalação, são amplamente documentadas na historiografia do país. Logo no primeiro ano do novo governo ocorreu o início das operações militares piemontesas, que perduraram durante seis anos, envolveram cerca de metade das forças armadas vindas do Norte (aproximadamente 120 mil combatentes das tropas regulares) e só terminaram no ano de 1866, com o sufocamento das rebeliões populares (MIGNONE, 2008, p.27; DAL LAGO; HALPERN, 2002, p. 19; JEPSON, 2007, p. 30).

As rebeliões camponesas, resultado da insatisfação com as políticas do novo governo piemontês, de forte orientação nortista, deram margem ao surgimento do fenômeno chamado de *brigantaggio* – ou banditismo rural – que constituiu, essencialmente, uma guerra camponesa contra a aristocracia latifundiária. Os camponeses sem terra praticavam atos de violência contra as fazendas e os latifundiários, inclusive ocupando pequenas cidade e vilas, transformando-se, ao longo do tempo, em diversos grupos armados constituídos de centenas de pessoas, que passavam a ser chamados de “bandidos” e, como tais, foram duramente reprimidos pelas forças regulares do exército nacional, com o auxílio das milícias privadas dos grandes proprietários de terras.

A campanha anti-brigantaggio (antibanditismo) foi extremamente violenta: além de ter resultado na execução de mais de cinco mil camponeses (no período 1861-66), os corpos e as cabeças dos

“bandidos” eram publicamente exibidos nas praças e em outros locais públicos⁴.

A expulsão da monarquia Bourbon e a forte repressão do movimento camponês pelo novo governo piemontês criaram um clima de caos e anarquia em todo o sul da península italiana. Ao mesmo tempo, as elites rurais no Sul passaram a depender do Governo Central para defender seus interesses e essa dependência crescente da aristocracia rural do Sul em relação ao Governo Central, sediado no Norte, na forma de alianças políticas (ou seja, a manutenção dos privilégios da aristocracia latifundiária em troca de apoio político ao novo governo monárquico piemontês) é um fato historicamente reconhecido e que veio a trazer enormes repercussões negativas sobre o futuro das economias do Mezzogiorno.

As ações políticas do novo governo no Sul, logo após a unificação, traduzidas na forte repressão ao movimento camponês, implicando o congelamento do sistema fundiário vigente na região, foram acompanhadas por vários outros desdobramentos.

Um dos fatos que produziram impactos profundos sobre as economias do Sul – e que também está bem documentado na literatura italiana – foi o esvaziamento do poder político e econômico da cidade de Nápoles.

Na época da unificação, Nápoles tinha uma população de 450 mil habitantes e era a maior cidade da Itália e uma das maiores da Europa. Turim, a segunda cidade mais populosa do país e sede da Casa Real dos Savoy, no Piemonte, tinha apenas 200 mil habitantes.

Durante muitos séculos como capital do Reino dos Bourbons, Nápoles era a residência oficial de toda a corte e dos membros da nobreza, além de abrigar a maioria da burocracia civil e militar do Reino das Duas Sicílias (o da Sicília e o de Nápoles, este último compreendendo praticamente todas as atuais regiões do sul continental italiano) e reunia centros universitários de grande prestígio em toda a Europa. Mais importante que tudo, a cidade operava como centro de distribuição de toda

4 A semelhança da campanha contra o banditismo rural (ou contra os camponeses em revolta, dependendo do ponto de vista do analista) na Itália, com Canudos e, mais tarde, com a época dos cangaceiros, no Nordeste do Brasil, não pode deixar de ser lembrada. Uma fonte detalhada sobre os acontecimentos na Itália durante a campanha contra o banditismo rural é DICKIE (1997). Outras fontes são Dal Lago; Halpern; Riall; Jepson; Mignone e Britânica – todos já citados nesta seção.

a produção – agrícola, artesanal e manufatureira – das regiões do Sul. Até a unificação, os comerciantes napolitanos compravam tudo que chegava aos portos da cidade – um dos mais movimentados de toda a Europa – com origem do interior, inclusive a produção de regiões mais distantes, como a Calábria e a Sicília. A agricultura do Sul dependia fortemente da cidade, na medida em que esta controlava todo o sistema de comercialização de sua vasta hinterlândia, seus portos exercendo o papel de escoamento e redistribuição de mercadorias de todo o Reino, tanto para o resto da Itália quanto para outros países da Europa.

Nápoles e suas cercanias ainda contavam com algumas atividades industriais, embora incipientes, como estaleiros navais – que produziam os navios para a marinha do Reino – empreendimentos metalúrgicos, indústrias têxteis, de vinhos e óleos vegetais, que floresciam sob as políticas protecionistas dos governos monárquicos da época.

Com a unificação política e a extinção do Reino dos Bourbons, Nápoles perdeu o status de capital do Reino das Duas Sicílias, a partir de então integrados ao Reino da Itália. Inicia-se, então, uma fase de profundo declínio e empobrecimento da cidade, com amplas repercussões em toda a sua hinterlândia.

A unificação política, ao destruir o papel da cidade como capital dos dois Reinos, produziu como resultado o declínio de Nápoles como centro de distribuição regional, o seu porto entrando em decadência e deixando, progressivamente, de ser a porta de saída dos produtos produzidos pelo setor agrícola, que também entrou em crise profunda, nos anos seguintes à unificação⁵.

Tanto a literatura antiga quanto a mais recente, dos revisionistas italianos, que tratam da regressão do Sul, unanimemente assinalam que a elite dirigente que assumiu o poder após a unificação, adotou políticas econômicas que agravaram ainda mais a clivagem entre o Norte e o Sul e oferecem evidências de que pioraram muito as condições socioeconômicas desta última área do país, em larga medida em decorrência da natureza elitista e discriminatória da nova monarquia, de origem piemontesa, que passou a governar a Itália.

5 O declínio da cidade de Nápoles e seus impactos sobre toda a região sul estão bem documentados especialmente em Macri (1997) e Petruszewicz (1997). Outras narrativas do mesmo fenômeno também são encontradas em Mignone (2008), Jepson (2007) e Britânica (1989).

Diversos autores enfatizam vários aspectos das políticas nacionais de inspiração nortista que exerceram impactos territoriais profundamente diferenciados.

Valeria Fargion, muito enfaticamente, assinala que a política do novo Governo era altamente centralizada e fortemente viesada em favor dos interesses do Norte e que para o Sul o Estado significou, após as primeiras décadas após a unificação, mais tributos, mais repressão pelas forças armadas das revoltas camponesas pela reforma agrária e a imposição do serviço militar compulsório para vastos segmentos da população mais humilde. Essa autora ainda afirma que as alianças entre a nova monarquia e as classes proprietárias propiciaram a manutenção dos privilégios da aristocracia latifundiária no Sul, em troca de apoio político; que o Norte se industrializava enquanto as estruturas políticas e sociais no Sul permaneciam intocadas; e que a “questão meridional” emerge largamente das políticas do governo central logo após a unificação (FARGION, 2004, pp.3-5).

Jonathan Morris, em linha semelhante de argumentação, assinala que muitas obras públicas importantes, em construção pela monarquia Bourbon, que reinava no Sul antes da unificação, foram abandonadas logo após a instalação do novo governo liberal implantado no Norte. Esse autor também assinala que o novo governo reprimiu fortemente o aparecimento de uma burguesia no Sul e a modernização do latifúndio e que a decadência econômica da região teria gerado o fenômeno do clientelismo e da corrupção, que passou a ser considerado pelos nortistas como uma característica do sistema político do Sul. Morris conclui que as organizações criminosas da Camorra, em Nápoles, da Máfia, na Sicília, e da Nhangreta, na Calábria, teriam sido gestadas dentro do um contexto das oportunidades criadas pela ausência de governo no Sul italiano (MORRIS, 1997, p.8-13).

Um longo estudo dedicado à Itália, na *Macropedia Britânica*, ressalta que logo após a unificação, o novo governo iniciou um grande programa de construção de ferrovias, mas que estas ficaram circunscritas apenas ao Norte do país. De igual forma, vultosos investimentos em educação e até a implementação de programas de auxílio à pobreza foram executados no país, mais uma vez apenas geograficamente restritos às regiões do Norte italiano, embora a insuficiência de infraestrutura so-

cial e econômica e a incidência de pobreza fossem reconhecidamente muito maiores nas áreas do sul da península do país (BRITÂNICA, 1989, p. 232).

Um minucioso estudo especificamente voltado à investigação das disparidades territoriais na Itália, realizado pela OECD, no ano de 2001, assinala que a manutenção do latifúndio e do poder de uma aristocracia rural no Sul, cujas terras eram exploradas predominantemente por agricultores sem-terra, explicaria as causas mais profundas das origens das disparidades regionais do desenvolvimento italiano em tempos contemporâneos. A ausência do Estado na esfera da infraestrutura também é apontada, pelo mencionado trabalho, como outro fator relevante na explicação das desigualdades entre as regiões italianas, ao ressaltar que durante muito tempo, após a unificação, as cidades do Sul permaneceram relativamente isoladas, porque a carência de meios de transportes tornava as comunicações do Sul com o resto do país muito difíceis (OECD, 2001, p. 31-32).

Gabriela Gribaudo e Mario Mignone, em dois estudos separados, mostram, numa mesma linha de argumentação, que os dirigentes do Norte demonstraram um completo desconhecimento e falta de compreensão em relação à cultura e às instituições do Sul e que logo após a unificação os piemonteses tentaram impor novas instituições, leis e políticas econômicas de cima para baixo que, em geral, se mostravam inconsistentes com os costumes da região Sul e desfavoráveis aos seus interesses, provocando uma enorme reação contrária da parte dos sulistas (GRIBAUDI, 1997, p. 88-89; MIGNONE, 2008, p. 191).

Mignone assinala que o novo Estado, dominado pelos piemonteses, utilizaram um sistema tributário extremamente repressivo no Sul, que exerceu ruinosos efeitos sobre a agricultura da região. Este autor ainda afirma que, porque o poder econômico e político estava concentrado em poucas mãos, de um lado por representantes dos grandes proprietários de terra do Sul, e de outro pelos defensores dos interesses industriais do Norte, as condições sociais da maioria da população do Sul pioraram tanto, após a unificação, que para milhões de camponeses da região a única saída era a emigração. Com efeito, segundo ainda Mignone, foi tão intenso o empobrecimento do Sul que nos cinquenta anos após a unificação (ou seja, entre 1860 e primeira década do Século XX) cerca de metade da população sulista

– cerca de seis milhões de pessoas – emigraram da região (MIGNONE, op. cit. p. 191).

Por sua vez, Gribaudo, no seu interessante estudo sobre as “imagens do Sul” pelos nortistas nos anos após a unificação, afirma que, na visão das elites do Norte, o Sul deveria continuar rural, cabendo apenas ao Norte se industrializar. Diz ainda a autora que as políticas nacionais, orientadas por esse objetivo, contribuíram grandemente para preservar as antigas estruturas sociais no Sul e que o sistema de clientelismo desenvolvido nessa região foi em grande parte resultado dessa visão do Norte, concluindo que o Sul se tornou muito dependente do Norte e que essa sujeição explicaria muito do problema da distância que passou a se verificar entre as duas regiões (GRIBAUDI, 1997, p. 98-99).

John Dickie, outro autor que dedicou um estudo sobre os estereótipos criados pelos nortistas em relação aos sulistas, sempre com conotação fortemente derogativa, assinala que, na visão do Norte, o governo deveria ser autoritário no Sul, enquanto liberal no Norte. Esse autor mostra ainda que a corrupção não era uma característica geograficamente localizada no Sul, ao assinalar que o Parlamento liberal do Norte, após a unificação, era frequentemente sujeito a grandes escândalos e denúncias de irregularidades e que, portanto, a corrupção e o desvio de recursos públicos não eram privilégio dos governos monárquicos do Sul, antes da unificação (DICKIE, 1997, p. 115 e p. 138).

Paolo Pezzino, corroborando o ponto ressaltado acima por Dickie, assinala que o Estado do Norte era centralizador, corrupto e burocrático, e incapaz de exercer um papel de mediador entre as classes dos grandes proprietários de terras e o resto da sociedade sulista, que se tornava cada vez mais empobrecida (PEZZINO, 1997, p. 46).

Outros impactos mais diretos das políticas nacionais sobre a economia do Sul estão bem documentados na literatura italiana, especialmente os que dizem respeito às políticas de comércio exterior do novo governo comandado pelos interesses do Norte.

Radhuber, em livro recente sobre o desenvolvimento da economia italiana, e apoiado nos estudos do celebrado historiador Piero Bevilacqua, após afirmar que a distância entre o Sul e o Norte, no momento da unificação, era muito pouco significativa, assinala que somente depois do declínio da agricultura e da falência de muitas empresas ma-

nufatureiras do Sul, começou a emergir, de fato, o dualismo entre as duas áreas territoriais do país (RADHUBER, 2007, p. 66). Com efeito, muitas outras pesquisas mostram que o Parlamento Piemontês começou a adotar, já nos primeiros anos da década de 1860, políticas de livre comércio, que teriam exercido o efeito de destruir as fracas indústrias sulistas, especialmente as do setor têxtil, que se localizavam principalmente nas cercanias da cidade de Nápoles, na região da Campania (BRITÂNICA, 1989, p. 230).

A partir da segunda metade da década de 1870, porém, o ideário do livre comércio foi abandonado pelo governo central e, na década seguinte, o protecionismo tornou-se mais forte, em resposta aos interesses das indústrias nascentes que se concentravam nas regiões do norte italiano.

Petrusewicz, em detalhado estudo sobre o declínio da agricultura no Sul, mostra que a economia tradicional do latifúndio, que dominava o cenário produtivo nessa área do país, entra em decadência a partir de uma série de políticas implementadas pelo governo central. Os grandes proprietários do Sul eram, em geral, a favor do livre comércio, na medida em que os excedentes exportáveis da agricultura da região dependiam da abertura de seus principais mercados, especialmente a França e a Rússia.

Segundo Petrusewicz, enquanto as novas políticas comerciais protecionistas beneficiavam as indústrias nascentes do Norte, seu impacto foi especialmente danoso para as commodities tipicamente produzidas pelo Sul, porque a elevação das tarifas sobre as importações italianas provocou retaliações contra as exportações do país, atingindo mortalmente os produtos exportados pelo Sul. Os registros históricos assinalam, segundo a autora, que os países importadores retaliaram as políticas protecionistas italianas, a partir da década de 1880, com uma guerra tarifária, boicotes e embargos, dirigidos principalmente aos produtos do Sul, como queijos, óleo de oliva, vinhos e frutas cítricas, que chegaram a sofrer elevações de tributos aduaneiros, especialmente da França e da Rússia, da ordem dos 300% (PETRUSEWICZ, 1997, p. 27; BRITÂNICA, 1989, p. 234).

As políticas comerciais do governo central também teriam afetado gravemente outros setores agrícolas do Sul, através da elevação das tarifas sobre grãos, especialmente o trigo. Tais tarifas, ao beneficiar os produtores mais eficientes do Nor-

te, teriam gerado um grande excedente de oferta no mercado interno, que devastou a produção de cereais nos latifúndios do Sul (PETRUSEWICZ, 1997, p. 27; BRITÂNICA, 1989, p. 232). Segundo Petrusewicz, o protecionismo sobre a produção de grãos teria produzido efeitos regionais profundamente assimétricos já que, enquanto propiciou, no período 1885-1898, uma elevação de 120% na produção de grãos no Piemonte, de 38% na Lombardia, e de 28% em Emília Romagna, teria causado uma redução de 42% na produção das regiões do Sul (op. cit. p. 33).

Petrusewicz ainda assinala que a grande heterogeneidade das regiões do Sul, ao gerar conflitantes interesses econômicos e políticos, teria impedido que a região como um todo fosse capaz de formar uma bancada em defesa de seus interesses comuns no parlamento nacional, muitas vezes em troca de pequenos favores concedidos pelo governo central.

A legislação protecionista adotada nas últimas décadas do Século XIX na Itália teria provocado, segundo Antonio Gramsci, “uma assustadora crise comercial” no Sul e de acordo com Stefano Janini, outro contemporâneo da crise econômica sulista, “uma pilhagem do Sul rural pelos políticos italianos” (PETRUSEWICZ, 1997, p. 33).

Por outro lado, a grave crise econômica sofrida pela agricultura do Sul obrigou-a a realizar algumas mudanças que exerceram enormes impactos sociais: a transformação do latifúndio tradicional no latifúndio capitalista. Ainda segundo Petrusewicz, para aumentar a sua produtividade e se modernizar – e, na verdade, para sobreviver à dura realidade imposta pelas novas condições do mercado – o “novo latifúndio” privou os seus trabalhadores do acesso à terra e os transformou em assalariados ou diaristas. O trabalhador rural do Sul, que também era camponês, por produzir a sua subsistência nas terras do latifúndio, perdeu esse direito e a segurança no emprego, fato que veio a provocar um amplo processo de proletarianização do campo, agravando ainda mais as condições socioeconômicas de milhões de trabalhadores rurais (PETRUSEWICZ, 1997, p. 36).

A emigração em massa, que tivera início na década de 1870, continuava sendo a única saída para a vasta maioria da população sulista. Segundo estimativas da época, a partir da década de 1880 e principalmente da seguinte, aumentaram significativamente os fluxos de emigração da popula-

ção de italianos do Sul, para os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália, a Argentina e o Brasil, chegando tais fluxos a alcançar a cifra de 600 a 700 mil pessoas, a cada ano, até o início da primeira Guerra Mundial (MIGNONE, 2008, p. 209; BRITÂNICA, 1989, p. 235).

O cenário socioeconômico que se projetava para as regiões do Sul entre o final do Século XIX e o início do Século XX era extremamente desfavorável, como se pode avaliar pelos acontecimentos das décadas anteriores.

No período de 1880 a 1900, a crise agrária no Sul aprofundou-se ainda mais, parte em decorrência da continuidade das políticas de comércio exterior, que prejudicavam os interesses exportadores da região, e parte como resultado das políticas antirreformistas do governo central italiano, que mantinham o *status quo* fundiário no Sul, graças às alianças entre os principais grupos de interesses que uniam as classes dirigentes nas duas grandes áreas territoriais do país.

Assim, enquanto no Norte/Centro florescia uma agricultura que percorreu uma trajetória benigna de transição do feudalismo para o latifúndio e deste para um setor que assumia formas mais avançadas em sua organização produtiva, o Sul permanecia uma região de latifúndios pouco produtivos e de camponeses empobrecidos.

Ao mesmo tempo, a ausência do Estado no Sul, como provedor de infraestrutura econômica e social (rodovias, ferrovias, melhoramentos de portos e serviços de educação, saúde e assistência à pobreza) levou a uma situação em que praticamente não existiam mecanismos de mediação entre a sociedade civil e o Estado, provocando pelos menos dois efeitos profundamente perversos, unanimemente reconhecidos pela literatura italiana: o vazio de poder público, que foi aos poucos sendo preenchido pelo crime organizado e o desenvolvimento de mecanismos de clientelismo e patronagem política, que deixaram sobre a sociedade civil no Sul um legado que perdurou até os dias contemporâneos (GINSBORG, 2006, p. 101).

No fim do Século XIX já era claramente perceptível o crescente distanciamento econômico, social e cultural do Sul em relação ao resto do País e a emergência da “questão meridional” – ou seja, o problema das disparidades de desenvolvimento entre o Norte e o Sul.

A manifestação mais ostensiva das diferenças entre as regiões italianas pode ser sugerida pelos índices educacionais apresentados pelas duas regiões. Segundo o primeiro Censo Demográfico realizado na nova Itália unificada, no ano de 1881, a taxa de analfabetismo era de 85% na região da Calábria, de 80% em Puglia, de 75% na Campania e de apenas 37% na Lombardia, a região que veio a se tornar a mais rica do país. Em novo Censo Demográfico, para o ano de 1901, as diferenças educacionais continuavam refletindo o relativo grande abismo que separava as duas regiões: para 70% de analfabetos registrados no Sul como um todo, o Norte, também como um todo (incluindo o Centro) exibia índices elevados, mas na ordem de 40% (LUMBLEY; MORRIS, 1997, p. 12 e p. 14).

Outra manifestação inquestionável do empobrecimento do Sul foi a emigração, já assinalada mais acima. Iniciada logo na década seguinte à da unificação política, a saída de população do Sul para o exterior do país assume grande vulto na década de 1880 e, na seguinte, transforma-se em verdadeira diáspora, alcançando vários milhões em pouco mais de duas décadas, de 1890 a 1913, quando cessa, por conta da Primeira Grande Guerra.

No início do Século XX continuam amplamente disseminados os estereótipos cultivados pelo Norte em relação ao Sul: uma região empobrecida, impermeável a mudanças e à modernidade, subdesenvolvida, tradicionalista e conservadora e incapaz de se autogovernar. De acordo com a visão comum dos nortistas, somente um regime fortemente autoritário poderia resolver a questão do atraso do Sul (GRIBAUDI, 1997, p. 102; DICKIE, 1997, p. 115).

Essa visão permeou todo o governo fascista que perdurou na Itália nas décadas de 1920 e 1930. Durante essas duas décadas (e até 1943, quando Mussolini é afastado do poder), o fascismo, que nasce no Norte e que teria sido o resultado de uma aliança entre a aristocracia rural do Sul e a classe dos industrialistas do Norte, tentou transformar a Itália em uma potência industrial, mas sempre prevalecendo a visão de que o Sul deveria continuar rural. Com efeito, segundo diversos analistas das políticas fascistas, estas reforçaram ainda mais a ruralização do Sul, tornando esta região ainda mais dependente do que já era, em relação ao Norte. Além do mais, ao impor ao Sul o cultivo do trigo (vale lembrar que a Batalha do Trigo era um mote do governo fascista), obrigando a região a substi-

tuir grande parte dos cultivos de oliveiras, de citros e da criação de ovinos e caprinos – que = eram atividades mais intensivas de mão de obra e também mais consistentes com as condições geoambientais da região – o resultado foi o empobrecimento ainda maior da população camponesa (FARGION, 2004, p. 5; GRIBAUDI, 1997, p. 102; JEPSON, 2007, p. 30).

Durante a Segunda Grande Guerra, o Sul foi afetado por um evento que também deixou algumas marcas profundas na sua economia. As forças aliadas (principalmente, britânicas e norte-americanas) invadiram e conquistaram os territórios do Sul e passaram a administrar as regiões que se estendiam desde a Sicília até Nápoles, enquanto o Norte e o Centro, após o afastamento de Mussolini, foram tomados pelas tropas nazistas alemãs.

A guerra da conquista aliada no Sul, que durou 38 dias após intenso bombardeio, provocou enorme destruição de vidas humanas (mais de 20 mil italianos), de cidades, de portos e de instalações industriais, sobretudo na área de Nápoles e este fato, como seria de esperar, trouxe grandes implicações negativas para o desenvolvimento da região nos anos do pós-guerra (JEPSON, 2007, p. 30).

O debate sobre a pobreza do Sul e sobre como promover o seu desenvolvimento, tem início logo após a final da Segunda Guerra e o governo dos Estados Unidos, que ocupou a Itália durante os primeiros anos do pós-guerra, exerceu grande influência na concepção de um amplo processo de intervenção estatal na região, envolvendo a participação de muitos consultores norte-americanos, empréstimos à recém-criada *Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno* – SVIMEZ – e, em seguida, à *Cassa per Il Mezzogiorno* (GRIBAUDI, 1997, p. 103; MIGNONE, 2008, p. 23).

4 A criação da *Cassa per il Mezzogiorno* e as razões da sua extinção

Logo após a Segunda Guerra Mundial, além da reconstrução dos países devastados pelo conflito e das iniciativas para o retorno da população civil à vida normal, uma das questões mais urgentes que a Europa teve de enfrentar foi a solução do problema das vastas massas camponesas. A maioria esmagadora da população rural europeia vivia em condições de extrema penúria (JUDT, 2006, p. 77). Esta situação era particularmente grave na Grécia, nos Bálcãs, na Europa Central e Oriental e no Sul da

Itália – onde ainda predominavam sistemas agrários nos quais as melhores terras eram controladas por ricos latifundiários, frequentemente absenteístas e, geralmente, ferozes opositores de qualquer melhoria nas condições de suas terras, de seus moradores ou de seus trabalhadores.

Vale observar que no final de década de 1940, quase toda a Europa ainda era pré-industrial. Apenas o Reino Unido e a Bélgica teriam alcançado, na entrada da década de 1950, o status de sociedade pós-agrária (JUDT, 2006, p. 327). A agricultura, portanto, ainda era fonte de grande parte da renda e de emprego dos europeus.

Embora a Itália não fugisse à regra, sendo este país ainda predominantemente rural, já era muito expressivo o problema do dualismo entre o Norte e o Sul, e às diferenças no desenvolvimento da agricultura, nas duas regiões, era atribuída a principal causa das disparidades regionais.

Vários fatores contribuíram para a percepção de que era necessária uma intervenção especial nas regiões do sul da península. As rebeliões camponesas – tão presentes ao longo dos séculos na história do Sul – continuaram ocorrendo durante a primeira metade do Século XX, nos anos do governo fascista e logo após o fim da II Grande Guerra, ainda na década de 1940. Ao fenômeno das revoltas camponesas, some-se o fracasso das muitas tentativas de reforma agrária, tanto em tempos remotos, quanto recentes, como as realizadas nas décadas de 1930 e 1940. A influência dos Estados Unidos é também considerada como um dos elementos-chaves para o início da intervenção no *Mezzogiorno*. Logo após o final da Guerra, os norte-americanos, que haviam ocupado as regiões do Sul desde 1943, ficaram chocados com o atraso e a pobreza da região e ofereceram ajuda ao governo italiano, propondo, entre outras sugestões, a realização de uma ampla e radical reforma agrária nas terras sulistas (MIGNONE, 2008, p. 23).

Vários ingredientes ainda estiveram presentes nos antecedentes da criação de um programa de desenvolvimento regional que veio a ser considerado o mais ambicioso de toda a Europa, até então.

O primeiro foi a constatação das próprias diferenças regionais. Segundo vários estudos realizados no pós-guerra, cerca de 85% das famílias pobres da Itália viviam ao sul de Roma. Uma comparação no início dos 1950 revelava que, tomando o PIB per capita da Itália como 100, o índice equi-

valente da região mais rica do país à época, o Piemonte, era 174, e o da mais pobre, a Calábria, 52 (JUDT, 2006, op. cit. p. 257). Para muitos autores, o Mezzogiorno da Itália era considerado, na entrada dos anos 1950, uma espécie de macro área à margem da moderna sociedade europeia que emergia no pós-guerra (RADHUBER, 2007, p. 11).

Outro aspecto relevante a considerar foi a boa vontade da comunidade internacional e do próprio governo dos Estados Unidos em colaborar com o Governo Italiano. No final dos anos 1940 e início da década seguinte, o Tesouro americano, através do Plano Marshall, e o Banco Mundial colocaram à disposição da Itália um montante expressivo de recursos para a implementação de programas de desenvolvimento para o Mezzogiorno. Quando a *Cassa per Il Mezzogiorno* foi criada, no ano de 1950, esta entidade pôde contar com a disponibilidade de recursos bastante expressivos para o início de suas operações.

Por fim, duas outras questões, intimamente relacionadas, exerceram enorme importância na criação de um mecanismo de intervenção especial no Sul italiano. Há uma unanimidade entre os estudiosos da história política da Itália, com respeito ao ambiente político que veio a dominar o país logo após o final da II Guerra. Embora o país não tivesse sido um modelo digno de ser imitado durante a época da monarquia desde a unificação, logo após o início do primeiro governo republicano, em 1948, o Partido da Democracia Cristã desenvolveu uma gigantesca máquina político-partidária para se perpetuar no poder, baseada em políticas de patronagem, clientelismo, nepotismo e generalizada corrupção.

A percepção, quando da criação de uma instituição específica para cuidar das políticas de desenvolvimento regional no Mezzogiorno, passava pela ideia de que a nova entidade deveria se valer de instrumentos “extraordinários” de ação, para escapar dos mecanismos tradicionais, ou “ordinários”, de governo, perpassando os canais burocráticos e as ligações com o aparelho político em existência na Itália, e que eram responsáveis, nas análises da práxis política do país, pela preservação das estruturas econômicas e sociais que causavam o atraso do Sul (GISNBORG, 2006; BARCA, 2001a e 2001b; JUDT, 2006; MIGNONE, 2008; OECD, 2001).

Surge, então, uma forma de intervenção chamada de “extraordinária”, em contraposição à intervenção “ordinária” (a realizada pelos outros organismos comuns do governo central), a ser executada por uma nova instituição. Essa nova entidade, a *Cassa per Il Mezzogiorno*, constituída por servidores públicos de reputação internacional e por um corpo técnico de alta qualificação e muito bem pago, teria a função de administrar um complexo conjunto de políticas públicas, em bases radicalmente diferentes das tradicionais formas de intervenção do Estado italiano.

Em agosto de 1950, o Parlamento Italiano cria a *Cassa Per Il Mezzogiorno*⁶. Como instituição a *Cassa*, administrativamente, foi criada como uma entidade autônoma, embora ligada ao Governo Central, e sua autonomia era claramente vista como necessária para fazer com que a nova instituição escapasse da ineficiência, da burocracia e da corrupção generalizada do Estado Italiano (BARCA, 2001a, p. 3). A *Cassa*, ademais, foi concebida para operar temporariamente e apenas por um período de dez anos, tempo que as autoridades italianas julgavam suficiente para a deflagração de um processo de superação dos problemas básicos que afligiam as regiões sulistas.

No seu início, a atuação da *Cassa* consistia, essencialmente, na execução de um grande programa de obras públicas, com o objetivo de eliminar as fontes mais tradicionais de pobreza: doenças, desnutrição, analfabetismo e as carências em infraestrutura econômica e social, como estradas, escolas, saneamento e hospitais e, claro, a reforma nas instituições fundiárias (OECD, 2001, p. 73).

O *Intervento Straordinario* (a intervenção extraordinária, que veio acompanhada com a lei de criação da *Cassa*) contava, inicialmente, com recursos de várias fontes: de fundos de reconstrução, advindos do Plano Marshall; de recursos do Tesouro americano; de financiamentos internacionais (principalmente de um substancial empréstimo do Banco Mundial), e de recursos “extraordinários” do Tesouro italiano – chamados de extraordinários

6 A *Cassa per Il Mezzogiorno*, literalmente, significa Fundo para o Mezzogiorno. Mas, além de um fundo especial para investimentos nas regiões do Sul da Itália, também foi criada uma instituição, com o mesmo nome, com a responsabilidade de elaborar, coordenar e executar um plano de desenvolvimento para todas as oito regiões do Sul, que compreendiam Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, e Calabria, no continente da península, e mais as ilhas da Sicília e da Sardenha.

porque deveriam se adicionar (e não substituir) aos recursos “ordinários” que já eram alocados ao Sul pelo Governo Central, através de seus ministérios, ou seja, do orçamento geral do Governo.

As avaliações, tanto da Intervenção Extraordinária, quanto da Cassa per Il Mezzogiorno são positivas ou negativas, dependendo do período de atuação desses dois instrumentos de política regional⁷.

Durante a primeira fase de atuação da Cassa, que deveria se prolongar por apenas dez anos, a Cassa elaborou um Plano Decenal, para o período 1951-1960, concentrando os recursos extraordinários em três setores, com prioridade absoluta para o desenvolvimento da agricultura (que recebeu cerca de 78% dos investimentos), e secundariamente para infraestrutura urbana, e um valor residual para o fomento do turismo nas regiões do Sul (DUARTE, 1969; OECD, 2001; MIGNONE, 2008).

O plano de investimentos da Cassa objetivava, nos seus primeiros dez anos, elevar os padrões de vida das populações mais pobres, especialmente no meio rural, e criar um ambiente favorável à industrialização, em período posterior.

Dessa forma, a ênfase na agricultura e na instalação de infraestrutura de apoio ao desenvolvimento agrário foi a característica principal do Plano Decenal. Um vasto conjunto de obras públicas foi realizado, contemplando especialmente a construção de barragens e aquedutos para ampliação da oferta hídrica para irrigação; a recuperação de terras, através da drenagem de solos em diversos vales das regiões do Sul, eliminando os problemas seculares da malária e da febre amarela; eletrificação rural; saneamento; estradas; melhorias tecnológicas na agricultura; e a reforma agrária, através da desapropriação de áreas de latifúndio e a sua distribuição a agricultores sem terra ou com pouca terra para cultivo.

No que diz respeito especificamente à reforma agrária, leis aprovadas no início da década de 1950 desapropriaram significativas extensões de terras não cultivadas ou de baixa utilização, tanto nas ilhas da Sicília e da Sardenha, quanto na parte continental da península. A Cassa melhorava as terras e as vendia a trabalhadores rurais a baixo custo e

a longo prazo. Ademais, a Cassa oferecia serviços essenciais de apoio aos agricultores, como irrigação, eletrificação rural, construção de casas e de estradas vicinais, promovia a distribuição de matrizes e reprodutores de gado ovino, caprino e bovino; e técnicos da instituição introduziram novas tecnologias agrícolas e novos métodos de comercialização agrícola.

Os impactos iniciais das políticas de intervenção da Cassa foram considerados positivos, contribuindo de forma expressiva para mudar as condições sociais e econômicas das regiões sulistas, resultantes da ampliação da oferta de infraestrutura e do aumento da produtividade agrícola, particularmente nas áreas sujeitas a doenças infecciosas e a severos déficits hídricos.

Todavia, os impactos de longo prazo da reforma agrária – o maior objetivo inicial da intervenção extraordinária – foram muito inferiores aos esperados.

Ao final da primeira programação da Cassa, em 1960, a reforma agrária havia contemplado 85 mil agricultores (correspondendo a menos de 1% da população rural) que receberam terras geralmente em terrenos montanhosos, de baixa fertilidade e em quantidade insuficiente para propiciar um padrão de renda adequado às famílias beneficiadas. Além do mais, a maioria dos beneficiários da reforma agrária eram agricultores sem-terra, sem experiência em administrar sua própria propriedade, o que exigia uma permanente assistência governamental para transformar tais agricultores em pequenos empreendedores rurais (MIGNONE, 2008).

As políticas da Cassa per Il Mezzogiorno começaram a ser questionadas ainda antes de concluído o Plano Decenal. Um questionamento comum era o fato de as políticas para o Sul serem concebidas em Roma, sem qualquer participação das comunidades envolvidas, e que continham, ademais, um forte componente autoritário. Eram comuns as críticas, por exemplo, de que os agricultores tinham que produzir o que os agentes do governo ordenavam; eram obrigados a morar onde o governo construía as casas de moradia; e tinham de vender a produção através de cooperativas dirigidas por funcionários do governo (MIGNONE, op. cit).

Assim, além de não ter promovido nenhuma “revolução” no campo e de não ter dado uma solução definitiva à “questão fundiária”, a reforma

7 Como será visto mais adiante, a Cassa foi oficialmente extinta no ano de 1986 e a intervenção extraordinária no ano de 1992. Mas as atividades da Cassa, instituição que foi renomeada de Agenzia per Il Sviluppo del Mezzogiorno, em 1986, só foram definitivamente encerradas também em 1992, juntamente com o fim da intervenção extraordinária.

agrária realizada pelo governo, através da *Cassa*, criou um expressivo número de pequenos proprietários rurais, mas terminou também gerando uma classe de agricultores fortemente dependentes do Estado e de subsídios do Tesouro Nacional (MIGNONE, op. cit.; OECD, op.cit).

Já no final da década de 1950 desenvolveu-se a percepção, entre muitos italianos, de que a agricultura não poderia liderar sozinha, o desenvolvimento das economias do Sul, principalmente por se levar em conta o relativo fracasso das políticas de reforma agrária. Por outro lado, a esperança de que simples aumentos na oferta de infraestrutura básica seriam suficientes para atrair empreendimentos industriais também não se materializou. Segundo muitos analistas da época, o programa de obras públicas teria mudado profundamente as condições estruturais do Mezzogiorno, mas fracassou em tornar a região num *locus* competitivo para a atração de indústrias nacionais e internacionais (OECD, op. cit. p. 76). Pouco a pouco ia se cristalizando a ideia de que somente a industrialização do Sul, promovida por ações diretas do governo, poderia resolver o problema do elevado desemprego e das disparidades regionais.

No ano de 1957, a *Cassa* apresenta um novo plano – a se estender até 1965 – o que, na prática, equivalia a transformar a intervenção extraordinária, e a própria *Cassa*, em instituições permanentes e não temporárias, como era o objetivo original das autoridades italianas. A partir de então, a *Cassa* muda o foco de sua política regional: a agricultura e os setores de infraestrutura continuariam ainda importantes na distribuição dos investimentos da entidade, mas a promoção da industrialização passaria a ser a grande prioridade para o desenvolvimento do Mezzogiorno.

É importante ressaltar que a ênfase no desenvolvimento da agricultura, durante os primeiros anos de atuação da *Cassa*, refletia em grande parte a posição dos líderes políticos e empresariais do Norte. A visão manifestada pela elite dirigente do Norte era a de que não fazia sentido industrializar o Sul e que a política mais indicada para essa região era promover a emigração em larga escala da população sulista para outros países ou para a Região Norte e não implantar indústrias no relativamente atrasado Mezzogiorno (MIGNONE, op. cit. p. 195). A resistência das elites do Norte à nova estratégia do Governo foi progressivamen-

te quebrada por duas razões bastante óbvias: pela percepção de que os grandes programas de obras públicas no Sul geravam uma grande demanda para as empresas de construção do Norte e pela natureza do processo de industrialização, baseada em generosos incentivos fiscais, que terminavam por beneficiar as empresas também sediadas nessa região, como será mostrado adiante.

Em 1957, com o Decreto Lei 637, tem início a grande mudança na estratégia da *Cassa per il Mezzogiorno*, baseada em incentivos fiscais e creditícios a empreendimentos industriais. Inicialmente, os incentivos se voltavam para as pequenas e médias empresas, mas logo esta restrição foi abolida e os incentivos foram estendidos a empresas de qualquer natureza e de qualquer tamanho. Entre o final da década de 1950 e o início da de 1960, as grandes empresas estatais italianas foram chamadas a participar dos esforços de desenvolvimento do Mezzogiorno. A *Cassa* passou a contar, a partir de então, com o envolvimento de grandes bancos italianos, da comunidade empresarial e, particularmente, das grandes corporações estatais sediadas nas regiões do Norte.

Vale ressaltar que na Itália, a presença do governo na economia era muito expressiva. Gigantes conglomerados de empresas foram criados, atendendo os mais diversos objetivos, tanto no setor industrial, quanto no de serviços, abrigando transportes, comunicações, bancos e outras instituições financeiras, energia e redes de transmissão, indústrias pesadas (siderurgia, química, farmacêutica, petroquímica, metal-mecânica), indústria automotiva, estaleiros navais, construção, comercialização, produção de alimentos e uma vasta diversidade de serviços sociais.

Com a política de incentivos fiscais e creditícios às empresas privadas e o envolvimento crescente das corporações estatais, o Sul da Itália ingressou na era dos grandes polos de crescimento, inspirada nas ideias de Perroux, muito em voga na época. A *Cassa* criou 12 grandes polos de crescimento e mais 30 núcleos especiais de crescimento por todas as regiões do Mezzogiorno e as empresas estatais foram obrigadas, por dispositivo constitucional, a direcionar 60% dos novos investimentos e 40% de seus investimentos totais, nas regiões do Sul italiano.

Os resultados das políticas regionais coordenados pela *Cassa* nas duas primeiras décadas de sua

existência (ajudados pela grande emigração que ocorreu no pós-guerra, como será visto adiante) são consensualmente apreciados como excepcionalmente positivos para o Sul. No início da década de 1970, perto de dois mil novos empreendimentos fabris, empregando diretamente 300 mil trabalhadores, haviam sido instalados na região do Mezzogiorno, a maioria controlada por holdings estatais (cerca de 2/3) e o restante constituído por empresas privadas.

A base industrial da região foi enormemente diversificada, com a implantação de grandes e modernos complexos fabris na área de siderurgia, química e petroquímica, metal-mecânica, automobilística, papel, geração de eletricidade e de produção e distribuição de gás e diversos outros setores da atividade econômica, tanto da indústria pesada, quanto da de bens de consumo duráveis e de processamento de alimentos.

No período de 1951, até o início da década de 1970, o Sul italiano apresentou um forte processo de convergência em relação às regiões do Centro-Norte, reduzindo de forma muito expressiva o *gap* de renda per capita entre as duas regiões. Assim, a despeito de apresentar condições extremamente desfavoráveis, em termos de geografia (topografia, solos, clima e outros recursos naturais), de capital físico e humano e de revelar ainda enormes deficiências na esfera institucional, o Mezzogiorno não somente acompanhou o crescimento da região Centro-Norte, mas chegou mesmo a superá-lo, em uma época em que a Itália experimentava o que veio a ser chamado de “milagre italiano”, e que transformou o país em uma das nações mais ricas e industrializadas de todo o mundo. O Mezzogiorno também teve o seu “milagre”, inclusive dando a impressão, segundo assinalaram dois economistas italianos, Signorini e Visco, que a convergência entre o Sul e o Norte era definitiva (SIGNORINI; VISCO, 2002, p. 99).

Contudo, a partir da década de 1970, diversos fatores operaram na direção contrária aos objetivos das políticas territoriais da *Cassa*, vindo a comprometer seriamente a sua eficácia, a ponto de, na década seguinte, ser considerada mais como um obstáculo do que como uma entidade favorável à promoção do desenvolvimento das regiões do Mezzogiorno. Já durante a segunda década de operação da *Cassa*, ou seja, nos anos 1960, tem início uma deterioração na qualidade das políticas regio-

nais dessa instituição e da intervenção extraordinária. As razões apontadas por diversos analistas da questão regional italiana sobre o início do fracasso da *Cassa* são, consensualmente, de natureza política, e estão fortemente associadas ao sistema político-partidário que operava no país.

Logo após a instalação da República, no ano de 1948, os governos que assumiram o poder, dominados pelo Partido da Democracia Cristã (PDC) foram montando, progressivamente, um sistema de controle social baseado no clientelismo e na política de favores – uma característica que veio a dominar o cenário político da Itália por mais das quatro décadas que se seguiram. No Sul, este sistema floresceu com toda a força, através dos fortes vínculos da Democracia Cristã e partidos aliados com as lideranças regionais e locais, inclusive com o envolvimento de diversas organizações criminosas que operavam desde muitas décadas nas regiões do Mezzogiorno. Segundo expressão de Judt, praticamente todas as grandes empresas estatais foram “colonizadas” pelos Democratas Cristãos ou pelo Partido Socialista (PSI) e seus aliados – os republicanos, os liberais e até o Partido Comunista Italiano. Tais empresas desenvolveram atividades fortemente entrelaçadas com os interesses de partidos políticos, sindicatos, agências prestadoras de serviços sociais e até com a Igreja, e a natureza desse envolvimento era, em larga medida, baseada em um sistema patrimonialista – criando um campo fértil para a emergência de mecanismos que facilitavam a corrupção, a propina, o favoritismo político, o nepotismo e o desvio de recursos públicos, mecanismos que se tornavam práticas generalizadas em todo o tecido social italiano (JUDT, op. cit. p. 260; e p. 361-362).

A *Cassa per Il Mezzogiorno* foi, lamentavelmente, vitimada por este cenário político. Um estudo da OECD assinala que “desde o meado dos 60 as políticas espaciais e sociais, bem como também as políticas econômicas conduzidas pela *Cassa*, tornaram-se frequentemente objeto de troca política entre as elites locais e as do governo central”; que “as fraquezas da burocracia italiana facilitaram esse tipo de relacionamento intergovernamental ineficiente” e que, em muitos casos, essa prática deu margem, também, à criação de “mecanismos que favoreceram a corrupção política” (OECD, 2001 p. 72). Na mesma linha de raciocínio Dunford e Greco afirmam que nos anos 60 e 70 os partidos políticos passaram a exercer influência

crescente nas decisões do governo e das corporações estatais, intervindo na “localização de empreendimentos, na concessão de subsídios e incentivos fiscais, no salvamento de empresas privadas falidas, nas carreiras dos dirigentes das empresas e em muitos outros aspectos da vida corporativa” (DUNFORD; GRECO, 2007, p. 95).

Fabrizio Barca, um técnico do Banco Central Italiano que, nos anos 1990, após a extinção da *Cassa*, veio a exercer um papel decisivo na construção de uma nova política territorial para a Itália, faz uma afirmação ainda mais contundente sobre as razões do fracasso da política de intervenção extraordinária. Barca assinala que a não obrigatoriedade de prestação de contas (*accountability*) por parte da *Cassa* e a adoção de um sistema indiscriminado de incentivos fiscais e creditícios para a atração de empreendimentos, sem observação de critérios adequados de viabilidade econômica, causaram grandes distorções e desperdícios na alocação de recursos e “pavimentaram o caminho para a captura das autoridades públicas por interesses privados” (BARCA, 2001a, p. 4).

Em suma, a forte intromissão política nas atividades da *Cassa* e a “apropriação” de seus instrumentos de atuação por interesses privados levaram, praticamente, ao desaparecimento das funções de planejamento da instituição e ao fim das políticas baseadas em objetivos e prioridades, que eram características importantes da intervenção extraordinária nos primeiros anos de existência da *Cassa*.

Na década de 1980, o fracasso das políticas de industrialização no Mezzogiorno era amplamente reconhecido. Simbolizando o colapso das políticas regionais da *Cassa per il Mezzogiorno*, os gigantes industriais solitários (as grandes empresas verticalmente integradas e altamente intensivas em capital) passaram a ser chamadas de “Catedrais no Deserto”.

Por outro lado, enquanto as políticas extraordinárias entravam em colapso, o Sul passava a depender cada vez mais de auxílios do governo central, na forma de transferências diretas de renda às famílias e de outros gastos em assistência social, ou seja, de transferências para finalidades que não impactavam diretamente a estrutura econômica das regiões sulistas (OECD, 2001, p.77; VIESTI; PROTA, 2005, p. 98; GINSBORG, 2006, p. 24).

Outra característica de extraordinária relevância para a deterioração na qualidade das políticas regionais e que exerceu papel crucial na extinção

da política de intervenção extraordinária e da *Cassa per il Mezzogiorno*, foi o aprofundamento da corrupção no sistema político italiano, que veio a ocorrer a partir da década de 1970. Os analistas do cenário político na Itália, como já destacado, assinalam que, desde o pós-guerra, com a abolição da Monarquia e a instituição da República, os partidos políticos dominantes – o da Democracia Cristã e o Socialista – mantiveram-se no poder através de um sistema de relações clientelísticas, de troca de favores e de alianças regionais no qual a interação da classe política, com a burocracia do Estado e diversos grupos particulares de interesse era uma característica comum do sistema político-partidário italiano.

Todavia, esses mesmos analistas reconhecem que foi a partir do início da década de 1970 que a corrupção se aprofundou, penetrando todo o tecido político e social do país. A partir de então, o sistema político italiano, baseado no clientelismo, no nepotismo e na troca de favores (considerado como uma forma branda de corrupção) evoluiu para um generalizado sistema de corrupção política, envolvendo legisladores, burocratas, membros do poder judiciário e a classe empresarial – todos se tornando atores ativos em processos de pagamentos e recebimentos de propina e de desvio de vastas somas de dinheiro público.

As razões para as mudanças na natureza da corrupção do Estado italiano são atribuídas a vários fatores, mas o principal motivo sugerido é a elevada fragmentação de partidos políticos que vigora no sistema partidário italiano, obrigando o partido vitorioso a realizar coalizões ou alianças com um grande número de partidos menos votados. Esse sistema, no qual a estrutura de poder é fracionada pelas concessões aos partidos aliados e pelo loteamento dos cargos da administração pública, é considerado uma causa da fraqueza dos governos e um elemento propiciador do fortalecimento dos canais que levam à corrupção (GINSBORG, 2006; DEL MONTE; PAPAGNI, 2007; JUDT, 2006; OECD, 2001).

Segundo Ginsborg, um cientista político britânico e residente na Itália, o Partido da Democracia Cristã (PDC) e o Partido Socialista Italiano (PSI) – os partidos que se alternavam no poder até o início da década de 1990 (mesmo sem obterem maioria nas eleições) – transformaram-se, com o tempo, em uma grande máquina de corrupção. “A classe política”, ainda de acordo com o autor, “tornou-se em-

presária de si própria, acumulando grandes fortunas pessoais”, durante seus mandatos políticos (GINSBORG, 2006, p. 41).

A corrupção na Itália se manifestava das mais variadas modalidades: do pagamento de propinas ou da cobrança de “comissões” em todos os contratos com entidades públicas, estatais ou semiestatais, à distribuição de dinheiro dessas propinas a partidos, a políticos e a seus assessores. A fraqueza do poder judiciário e dos tribunais de conta e a sua morosidade (e, não raro, a conivência desses poderes) eram uma característica dos aparelhos de justiça, levando à impunidade dos crimes denunciados. As relações das municipalidades, dos governos regionais e até mesmo da alta cúpula do governo central com as organizações criminosas das diversas facções da máfia italiana eram também bastante extensas.

Uma passagem do livro de Ginsborg sobre o cenário da corrupção política na Itália é bastante reveladora:

O pagamento de propinas assumia formas pré e pós-modernas. Algumas vezes o dinheiro mudava de mãos através de complicados circuitos envolvendo bancos estrangeiros. Mais frequentemente, malas secretas cheias de notas usadas de bancos eram simplesmente entregues em lugares previamente combinados. Quanto mais graduados os políticos ou empresários envolvidos, mais estes fingiam [quando descobertas as malas] que não tinham nada com o acontecido, jogando-se a culpa do trabalho sujo sobre subordinados confiáveis, geralmente secretários particulares ou ‘portaborse’ (os carregadores de malas ou sacolas) (GINSBORG, 2006, p. 183).

Durante os anos 1980 e início da década seguinte o Partido da Democracia Cristã, o mais importante da Itália, degenerou a tal ponto em práticas irregulares que passou a não respeitar leis e limites: todo o tipo de aliança era realizado, em nome do poder, do dinheiro ou da conquista de eleitores (GINSBORG, 2006, p. 281).

Durante a década de 1980, com a crescente politização da *Cassa per Il Mezzogiorno*, esta instituição passou a ser presa fácil dos interesses político-partidários clientelísticos, ao mesmo tempo em que era quase que inteiramente esvaziado o seu papel de órgão de planejamento e de promotor do desenvolvimento regional. Segundo um estudo da OECD, de 2001, a partir da segunda metade da

década de 1970 e durante todos os anos de 1980, a estratégia da intervenção extraordinária, através da *Cassa*, passou a focar a sua atuação em políticas de assistência social e na continuidade, embora com recursos muito menores, de subsídios indiscriminados ao setor industrial, que reduziam o custo de operação das empresas, mas não estimulavam a produtividade, o empreendedorismo e desenvolvimento de base local.

Ainda segundo esse mesmo estudo, ao reduzir as suas ações quase que estritamente à área social (aposentadorias, pensões, salário desemprego, transferências diretas às famílias e outros dispêndios similares) a *Cassa* terminou por transformar o Mezzogiorno em uma região fortemente dependente de transferências de recursos públicos com finalidades tipicamente assistencialistas e não mais relacionadas com a criação de um ambiente favorável à deflagração de um processo de crescimento endógeno e sustentável no longo prazo (OECD, 2001, p. 16 e p.72-73).

As análises de muitos outros autores mostravam que o Sul foi se tornando uma região em estado permanente de dependência de benefícios sociais do Estado (JUDT, 2006; GINSBORG, 2006.; VIESTI; PROTA, 2005). Já durante os primeiros anos da década de 1980, a *Cassa per Il Mezzogiorno* entra em profunda crise institucional. No início da década de 1980, com a situação política e econômica do Mezzogiorno se deteriorando, a sustentação da intervenção extraordinária e da *Cassa per Il Mezzogiorno* ficava cada vez mais difícil. Críticas contundentes eram dirigidas à operação desses dois instrumentos de política territorial, chegando-se a afirmações de que os fluxos de recursos transferidos ao Mezzogiorno eram “caracterizados pelo assistencialismo, parasitismo e pela especulação, não sendo mais capazes de conduzir ao desenvolvimento produtivo e à inovação” (GRAZIARLI, 1998, p. 207).

Conclusões

O esvaziamento da *Cassa per Il Mezzogiorno*, já havia tido início, como mostrado acima, em princípios da década de 1970, inclusive com a transferência de muitas de suas funções para outros órgãos do governo e para outras instâncias de poder. É importante ressaltar que, tanto a intervenção extraordinária, quanto a *Cassa per Il Mezzogiorno*, necessitavam de ter a sua existência perio-

dicamente prorrogada em lei, através de decreto do governo e de aprovação pelo Parlamento. A cada prorrogação, uma nova lei estabelecia mudanças nas funções administrativas da *Cassa*, retirando algumas áreas de sua atuação e limitando o seu campo de atividades.

No início dos anos 1970, uma nova lei de prorrogação da *Cassa* transferia muitas competências dessa instituição diretamente para as regiões, sem qualquer ingerência da *Cassa*. No ano de 1976, é sancionada mais uma prorrogação da *Cassa*. Nesta oportunidade, fica caracterizado o esvaziamento ainda maior dessa instituição, com a retirada de mais funções antes a ela atribuída. No ano de 1983, foi apresentado pelo Poder Executivo mais um decreto para a prorrogação da *Cassa*. O prazo de aprovação deste decreto, porém, expirou sem chegar a ser votado pelo Parlamento. No ano seguinte, ou seja, 1984, o Governo apresentou um novo decreto, com vistas à efetivação da prorrogação da *Cassa*, mas a Câmara dos Deputados recusou a convertê-la em lei (GRAZIARLI, 1998, p. 204).

Com a recusa, pelo Parlamento, de aprovação do mencionado decreto de mais uma prorrogação, o Governo apresenta outro projeto de lei, no ano de 1986, desta vez, propondo a abolição e a liquidação da *Cassa per Il Mezzogiorno* – lei que foi aprovada pelo Parlamento.

Vale ressaltar que a *Cassa per Il Mezzogiorno*, embora formalmente extinta em 1986, só foi completamente desmantelada seis anos depois, no ano de 1992. Pressões políticas resultantes de uma vasta rede de interesses contrariados (principalmente de políticos, da burocracia regional e local e até da Confederação Nacional da Indústria - Confindustria) prolongaram a vida dessa instituição, pois a simples troca de seu nome, para o de *Agenzia per Il Mezzogiorno*, não implicou qualquer mudança substancial nas políticas tradicionais (BARCA, 2001a, p. 4; MIGNONE, 2008, p. 201).

No início da década de 1990, a opinião pública italiana via a intervenção extraordinária e os organismos regionais como “uma máquina corrupta, burocrática e ineficiente, como uma fonte de grande desperdício de recursos e totalmente incapaz de promover o desenvolvimento sustentável da região do Mezzogiorno” (OECD, 2001, p. 77).

Investigações sobre o uso indevido de recursos, aliadas às pressões da Comunidade Europeia, obrigaram o governo a adotar medidas drásticas,

não mais propondo simples alterações no modo de funcionamento das instituições regionais italianas. No ano de 1991, o governo central submete à votação pública um referendo, inquirindo sobre se a intervenção extraordinária deveria ser extinta. O resultado do referendo foi majoritariamente positivo. Em dezembro do mesmo ano, o poder executivo envia ao Parlamento um decreto propondo a abolição da intervenção extraordinária e a extinção definitiva da *Cassa per Il Mezzogiorno*. A proposta do governo é aprovada pelo Parlamento, no ano seguinte, através da famosa Lei 488/92.

Terminou, dessa forma, um longo ciclo de políticas territoriais na Itália.

Referências

BARCA, F. **New trends and policy shift in the Italian Mezzogiorno**. Ministério da Fazenda da Itália, Roma, 2001a.

_____. **Rethinking development policies in Italy**. Ministério da Fazenda da Itália, Roma, 2001b.

BEVILACQUA, P. **Peter Kolchin’s “American South” and the Italian Mezzogiorno: some questions about comparative history**. In: DAL LAGO, E.; HALPERN, R. (Eds., 2002): *The American South and the Italian Mezzogiorno – Essays in Comparative History*.

BRITÂNICA. **Enciclopedia Britanica, Macropedia-Italy**, UK, 1989.

DAL LAGO, E.; HALPERN, R. (Eds., 2002). **The American South and the Italian Mezzogiorno – essays in comparative history**. Palgrave Publishers Ltd., 2002, UK.

DEL MONTE, A.; PAPAGNI, E. The determinants of corruption in Italy – regional panel data analysis. **European Journal of Political Economy**, v. 23, n. 2, Elsevier, jun. 2007. DICKEY, J. Stereotypes of the Italian South, 1860-1900. In: LUMBLEY, R.; MORRIS, J. (Eds.). **The new history of the Italian south – The Mezzogiorno Revisited**, 1997.

DUARTE, R. S. **A study of regional income redistribution: the case of southern Italy**. M.A. thesis, Vanderbilt University, 1969, não publicado.

DUNFORD, M.; GRECO, L. **After the three Italies – wealth, inequality and industrial change.** Blackwell Publishing Ltd., UK, 2006.

EUROPEAN UNION. **Growing regions, growing Europe: fourth report on economic and social cohesion.** European Commission, Luxemburgo, maio 2007.

FARGION, V. **From the southern to northern question– territorial and social politics in Italy.** Università di Firenze, 2004.

GINSBORG, P. **Italy and its discontents: family, civil society, state.** New York: Palgrave Macmillan, 2006.

GRAZIARLI, A.: **Lo sviluppo dell'economia Italiana – dalla Ricostruzione alla Moneta Europea.** Bollati Boringhieri Editore, Torino, 1998.

GRIBAUDI, G. **Images of the South – The Mezzogiorno as seen by insiders and outsiders.** In LUMBLEY, R.; MORRIS, J. (Eds.): *The New History of the Italian South – The Mezzogiorno Revisited*, 1997.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas regionais, 2003-2006.** Disponível em: <www.ibge.gov.br> contas regionais 2003-2006. Comunicação em 14 de novembro de 2008.

ISTAT. **Conti nazionali, principali aggregati dei conti economici regionali.** Anno 2007, ottobre, 2008.

JEPSON, T. **History of Naples and Southern Italy.** National Geographic, Washington, DC, 2007.

JUDT, T. **Postwar: a history of Europe since 1945.** London: Penguin Books, 2006.

LUMBLEY, R.; MORRIS, J. (Eds.): **The new history of the Italian South – The Mezzogiorno Revisited.** University of Exeter Press, 1997, UK.

MACRI, P. **The Southern Metropolis – Redistributive Circuits in 19th Century Naples.** In: LUMBLEY, R.; MORRIS, J. (Eds.): *The new history of the Italian South – The Mezzogiorno Revisited*, 1997.

MIGNONE, M. B.: **Italy today – facing the challenges of the new millennium** (Revised Ed.), Peter Long, N. York, 2008.

MORRIS, J. **Challenging meridionalismo – construction of a new history for Southern Italy.** In: LUMBLEY, R.; MORRIS, J. (Eds.): *The new history of the Italian South – The Mezzogiorno Revisited*, 1997.

OEDC - THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Territorial Reviews – Italy.** OECD, 2001, Paris.

PETRUSEWICZ, M. **The demise of latifondismo.** In: LUMBLEY, R.; MORRIS, J. (Eds.): *The New History of the Italian South – The Mezzogiorno Revisited*, 1997.

PEZZINO, P. **Local powers in Southern Italy.** In: LUMBLEY, R.; MORRIS, J. (Eds.): *The new history of the Italian South – The Mezzogiorno Revisited*, 1997.

RADHUBER, M. **Crescita economia o sviluppo civile – altrevie per il Mezzogiorno.** Munich Personal RePEc Archive, University of Linz, Dep. of Economics, dez. 2007.

RIALL, L. **Ill-Contrived, badly executed [and]... of no avail? Reform and its impact in the Sicilian Latifondo (c.1770-1910).** In: DAL LAGO, E.; HALPERN, R. (Eds., 2002): *The American South and the Italian Mezzogiorno – Essays in Comparative History.*

SIGNORIRI, L. F; VISCO, I. **L'economia italiana: I numeri, le politiche e i problemi di una grande economia industriale integrati nell'area del euro.** Il Mulino, 3^a edizione aggiornata, 2002, Bologna.

VIESTI, G.; PROTA, F. **Le politiche regionali dell'Unione Europea.** Bologna: il Mulino, 2005.