

As Duas Faces das Manifestações Regionalistas na História Política do Nordeste

Ricardo Ismael/ Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio

A evolução do federalismo no Brasil, a partir da proclamação da República no final do século XIX, será marcada por vários acontecimentos envolvendo a relação entre a União e as unidades da federação. Entre eles destacam-se as manifestações regionalistas dos estados brasileiros, voltadas para a obtenção do apoio econômico do governo federal. Neste particular, o objetivo deste artigo é discutir a ação regional dos governos estaduais do Nordeste no contexto federativo, procurando descrever a existência dos seguintes padrões cooperativos predominantes: o regionalismo oligárquico e a cooperação regional insulada.

1. Introdução

O regionalismo pode ser entendido “como a mobilização política de grupos dominantes em uma região em defesa de interesses específicos frente a outros grupos dominantes de outras regiões ou ao próprio Estado.” É importante notar ainda, que

“a mobilização regionalista é, pois, extremamente complexa, e envolve tanto forças sociais no interior da região, como sua articulação com o poder centralizado do Estado. [...] Como o regionalismo é mobilizado por um grupo particular que poderá obter uma vitória política particular, o caráter progressista ou conservador dos objetivos perseguidos depende dos interesses daqueles que a conduzem”(CASTRO, 1989, pp.26-27).

Nesse sentido, pode-se dizer que este é um fenômeno político característico dos arranjos federativos, principalmente quando existe uma significativa diversidade étnica, lingüística, religiosa ou econômica na federação, podendo inclusive derivar para movimentos separatistas(MINGIONE, 1996). Além disso, tudo indica que no Estado Federal o regionalismo envolve uma articulação horizontal, em que estão presentes as forças sociais da região, e uma outra, no plano vertical, envolvendo a mesma região e o poder público federal. A ação regional encontra-se dirigida para uma negociação com a União, sendo mais recorrente quanto maior a centralização dos recursos de poder no ambiente federativo(LOVE, 1993). O conceito apresentado permite, finalmente, dizer que existem diferentes tipos de regionalismos, os quais derivam da cultura política do grupo regional dominante. Neste caso, a federação pode conviver com manifestações regionalistas distintas, umas influenciando as outras.

No caso do federalismo brasileiro, o regionalismo aparece na literatura especializada vinculado às iniciativas das unidades estaduais, quando buscam garantir, junto ao poder público federal, vantagens econômicas e políticas no ambiente federativo. Os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e aqueles que formam a região Nordeste destacam-se dos demais, impulsionando, de certa forma, o fenômeno político(LOVE, 1993; SCHWARTZMAN, 1988; CARVALHO, 1994). Os grupos políticos governantes nestes espaços do território nacional percebem, desde a República Velha, a importância, na federação brasileira, de uma aliança política com o governo federal, de modo que procuram agir nesta direção em diversos momentos da história republicana.

Além disso, pode-se dizer também que no período de 1945 a 1964 avançou no país o processo de regionalização do Estado Federal no Brasil, com a introdução de dispositivos constitucionais relacionados às regiões brasileiras e à criação de instituições federais de âmbito regional. Neste caso, a regionalização introduz, progressivamente, nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, um nível intermediário entre as esferas federal e estadual, tornando obrigatório o apoio da União ao desenvolvimento econômico dos estados incluídos naquelas áreas geográficas, tendo em vista a impossibilidade de implantar um federalismo pleno diante desigualdades regionais existentes no país.

A cooperação dos governos estaduais do Nordeste, no início da experiência federalista, foi influenciada pelas manifestações regionalistas de São Paulo e de Minas Gerais. Entretanto, a cooperação regional envolvendo os governos

nordestinos será, por assim dizer, institucionalizada apenas com a criação da SUDENE, no final dos anos 60. A partir de então, articulam-se os interesses dos Poderes Executivos do Nordeste, tendo como objetivo a defesa de um tratamento diferenciado para a região por parte do governo federal, em razão da assimetria federativa produzida pelo processo econômico. Nesse sentido, os esforços governamentais passam a ser dirigidos para o estabelecimento de dispositivos constitucionais voltados para a redução das desigualdades regionais, e para o fortalecimento das instituições federais de âmbito regional, colocando-se contra qualquer tentativa de mudança no modelo federalista que diminuísse a participação da União no desenvolvimento da região.

A ação regional dos governos nordestinos esteve associada a dois padrões cooperativos ao longo do período republicano. O primeiro deles será chamado de *cooperação horizontal-vertical tradicionalista*, ou simplesmente regionalismo oligárquico, dando margem a uma avaliação negativa do processo de regionalização do modelo federal brasileiro (CAMARGO, 1992). Neste caso, vai predominar um comportamento regional predatório em relação aos recursos públicos federais, no qual a integração política é feita para privilegiar os setores privados dominantes e práticas locais clientelísticas, impedindo o avanço da democracia. Um segundo padrão cooperativo pode ser denominado de *cooperação horizontal-vertical insulada*, ou cooperação regional insulada, estimulando uma leitura positiva da regionalização do federalismo no Brasil (FURTADO, 2000). Diferentemente da modalidade anterior, a ação regional aparece, aqui, assentada nos princípios republicanos, voltada para uma melhor distribuição territorial das atividades econômicas no país e o isolamento dos grupos políticos tradicionalistas, permitindo assim uma melhoria no bem-estar social. A discussão a seguir analisa os dois padrões cooperativos relacionados com a articulação dos governos nordestinos na federação brasileira.

2. - O Regionalismo Oligárquico

Não houve cooperação entre os governos estaduais do Nordeste na República Velha.¹ O federalismo significava para todos a possibilidade de se conseguir transferências de impostos da União. Entretanto, predominavam as disputas estadualistas voltadas para cortejar o governo federal e os três grandes estados da federação, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, em busca dos recursos almejados (LOVE, 1993). A expectativa das antigas províncias do Norte, com a implantação do novo regime, era de serem mais protegidas do que no tempo da monarquia. Esta posição estava condicionada, entre outros fatores, pelo declínio econômico do açúcar e pela baixa integração com o centro dinâmico da economia brasileira. Uma União protetora é o que querem, na primeira experiência federalista, os estados economicamente fracos (FAORO, 1987).

É possível dizer que o modelo federal, sobretudo a partir da gestão de Campos Sales, produziu duas reações diversas nos estados nordestinos. A primeira delas foi de aceitação do federalismo. O domínio das oligarquias familiares, já presente no império, ampliou-se naquele contexto histórico. A estadualização do sistema judiciário e policial terminou fortalecendo o poder privado local, na medida em que os direitos civis permaneceram fora da realidade ou eram concedidos através de lealdades pessoais e políticas (CARVALHO, 1994). Além disso, o fenômeno do coronelismo funcionava como elemento decisivo para reduzir os efeitos da decadência econômica da grande propriedade rural, o que terminava ajudando a manutenção da dominação oligárquica (LEAL, 1975). Entretanto, uma segunda reação marcou os estados do Nordeste frente ao federalismo reinante. O tempo mostrou que a política dos estados, adotada como referência para a política nacional a partir do governo Campos Sales, era, sobretudo, a política

¹A utilização do termo “Norte” seria mais apropriada para a época, como forma de designar os estados situados atualmente nas regiões Nordeste e Norte. No entanto, preferimos adotar o termo “Nordeste” para

dos estados economicamente mais fortes e com maior eleitorado. Minas Gerais, Rio Grande do Sul e, principalmente, São Paulo dominavam a política nacional(CARVALHO,1994). A hegemonia das oligarquias no plano estadual era, por assim dizer, acompanhada pela hegemonia de alguns estados no âmbito federal, embora existissem diferenças entre as elites paulistas, mineiras e gaúchas. Minas Gerais e São Paulo alternavam-se sucessivamente na presidência da República. Os grandes estados conseguiam impor seus interesses na formulação da política econômica, sendo, portanto, os mais favorecidos, ou mais protegidos, na federação brasileira. As pequenas unidades federadas obedeciam porque eram pobres, continuando nessa condição porque não participavam dos estímulos oferecidos pela União. Um federalismo hegemônico prevalecia, fazendo cair o apoio ao modelo federal(FAORO, 1987). Esta situação provocou uma reação de rejeição ao federalismo por parte das elites do Nordeste. O federalismo, na perspectiva delas, terminou privilegiando os estados mais ricos, por isto mesmo perdia legitimidade.

As duas reações sublinhadas não produziram uma cooperação entre os governos estaduais nordestinos. Na verdade, não havia, naquele momento, a idéia do Nordeste como unidade regional. Isto vai prosperar depois da revolução de 1930. A iniciativa de promover a articulação regional no contexto histórico em foco não veio da política, mas sim de um movimento regionalista inspirado na valorização das tradições culturais da região, comandado por setores da elite pernambucana(FREYRE, 1996).

O processo político no Brasil nos anos seguintes à ascensão de Vargas ao poder nacional será marcado por um conflito predominante. De um lado, estavam os aliados do movimento revolucionário de 1930, defendendo a centralização política, ou seja, fazendo uma opção pelo unitarismo. Além disso, achavam que a ênfase deveria ser dada aos direitos sociais, reduzindo assim a importância da democracia liberal, dos direitos políticos e da participação popular. De outro lado, encontravam-se as oligarquias regionais derrotadas na luta pela autonomia política, isto é, tentando preservar o federalismo. Entre as forças políticas que apoiam o novo governo destacam-se as oligarquias dos estados do Nordeste, as quais defendem a centralização na esperança de fugirem da subordinação política e econômica às oligarquias do Centro-Sul(GOMES, 1980). De fato, os estados nordestinos enxergam na revolução de 1930 uma oportunidade para ocupar um espaço maior na política nacional, aspecto fundamental para uma região em declínio econômico. Neste momento, começava a surgir no Nordeste um padrão cooperativo que pode ser chamado de *cooperação horizontal-vertical tradicionalista*,² ou seja, a coesão entre os governos estaduais do Nordeste vai se dar na relação com o governo federal, tendo como objetivo maior carrear recursos públicos para sustentar os interesses das oligarquias estaduais(PANDOLFI, 1980).

Os estados nordestinos copiaram um padrão bem-sucedido praticado pelos estados de São Paulo e Minas Gerais na República Velha. A cooperação entre os governos nordestinos começa no período que antecede a elaboração da Constituição de 1934. Um bloco regionalista, por exemplo, foi formado em 1931 para defender os interesses da região junto ao poder central, tendo à frente o interventor de Pernambuco. A primeira vitória expressiva, entretanto, aconteceria posteriormente, com a inclusão do problema das secas no novo texto constitucional, o que garantiria parte da receita da União para atender os problemas decorrentes daquele fenômeno climático ligado ao semi-árido nordestino(PANDOLFI, 1980). As relações entre os Executivos estaduais do Nordeste e o poder público federal

que fique claro que a discussão, desde já, refere-se aos seguintes estados: Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Maranhão.

²A cultura política tradicionalista é encontrada em alguns estados norte-americanos, sendo caracterizada por enxergar o governo como meio de manter a ordem social existente e a política como um instrumento das elites dos estados-membros. Desta forma, adotaremos o termo “tradicionalista” para identificar a cooperação predatória que ocorre na relação entre a União e os estados brasileiros, beneficiando as oligarquias estaduais(ELAZAR, 1984).

chegavam, portanto, ao Congresso Nacional, palco que se tornaria recorrente para abrigar as iniciativas das regiões economicamente menos desenvolvidas do país.

3 - A Cooperação Regional Insulada

No período de 1945 a 1964 vai prevalecer, sob a influência dos ambientes europeu e norte-americano, o chamado federalismo cooperativo, no qual o governo federal amplia sua participação no planejamento e na execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento das unidades da federação (Carvalho, 1994; BAER, 1996). Neste sentido, é possível apontar duas iniciativas importantes. A Constituição de 1946 deu início à prática de transferências constitucionais da União para a solução de problemas nordestinos, destinando um total de 3% dos impostos federais para o desenvolvimento das áreas atingidas pela seca no Nordeste (LOVE, 1993). Além disso, foram criadas, no período, políticas federais dirigidas para a integração das regiões brasileiras e a redução das desigualdades regionais no país. O governo de Juscelino Kubitschek teve uma participação destacada nesta transformação do federalismo brasileiro, com destaque para os estímulos dados às regiões Nordeste e Centro-Oeste através da criação da SUDENE, e da construção de Brasília, respectivamente (SKIDMORE, 1998).

A criação da SUDENE vai marcar a cooperação entre os governos estaduais do Nordeste nesta época, tornando-se uma alternativa diferente daquela praticada pelos políticos ligados à cultura política tradicionalista a partir dos anos 30. É importante, neste momento, destacar as possíveis razões ligadas ao surgimento de um novo padrão de cooperação entre os governos nordestinos, quando da relação com a União, procurando salientar as condições que favoreceram a criação da SUDENE naquele contexto histórico. É preciso lembrar, em primeiro lugar, o crescimento da oposição à política realizada pelo governo federal no Nordeste para combater os efeitos da seca, a qual favorecia a cooperação horizontal-vertical tradicionalista. Neste sentido, um dos jornais mais influentes da capital da República, o *Correio da Manhã*, denunciaria a chamada “indústria da seca”, contando para isso com as observações *in loco* do jornalista Antonio Callado (FURTADO, 1989). Em segundo lugar, avançava no país a idéia de regionalização do Estado Federal, através da criação de instituições regionais federais, como elemento de apoio para reduzir as desigualdades regionais e impulsionar a industrialização das regiões brasileiras economicamente menos desenvolvidas (BIELSCHOWSKY, 1988).

Um terceiro aspecto contribuiu para a mudança no padrão de cooperação entre os governos nordestinos no período entre 1945 e 1964. A redemocratização do país fizera emergir políticos menos dependentes da cultura política tradicionalista (ANDRADE, 1994). Adicionalmente, talvez seja possível enxergar a criação da SUDENE como uma manobra do poder público federal, com o intuito de recuperar o controle político da região, ameaçado pelo surgimento de líderes populistas e pela vitória da oposição nas eleições de 1958 (COHN, 1978). Há quem ache, finalmente, que predominaram, naquele momento, os desígnios do capitalismo monopolista em expansão no Centro-Sul, maiores beneficiados com a introdução do sistema de incentivos fiscais federais adotado pela SUDENE (OLIVEIRA, 1981).

A criação da SUDENE significava um novo padrão cooperativo na relação entre a União e os governos estaduais nordestinos, o qual pode ser denominado de *cooperação horizontal-vertical insulada*.³ Tratava-se de uma nova forma de expressar a ação regional, particularmente quando voltada para negociar o apoio do poder público federal ao

³Elazar identifica a presença de três tipos de cultura políticas nos estados norte-americanos: tradicionalista, moralista e individualista. A perspectiva moralista representa o ideal republicano, observando o governo como um meio de alcançar a boa comunidade e a política como um lugar próprio dos cidadãos. Neste caso, as instituições governamentais não são capturadas por interesses privados, podendo ser consideradas insuladas. Desta forma, adotaremos o termo “insulada” para identificar a cooperação virtuosa que ocorre na relação entre a União e os estados brasileiros, através das instituições regionais federais (ELAZAR, 1984).

desenvolvimento econômico do Nordeste. A SUDENE, inicialmente, ficou diretamente ligada à presidência da República, o que mostrava o prestígio da instituição regional junto ao governo Kubitschek, indicando também que ela teria como objetivo planejar e coordenar as ações federais no Nordeste(FURTADO, 1989). Desta forma, seria possível fazer com que as diversas instituições federais com atuação na região tivessem uma unidade de propósito, evitando a recorrente dispersão ou superposição nas iniciativas praticadas à época(SUDENE, 1990). Além disso, a indicação de um técnico para dirigir a instituição, como era o caso do economista Celso Furtado, apontava para a predominância do insulamento burocrático, fundamental para que os recursos públicos reunidos ali fossem administrados segundo os princípios republicanos. A SUDENE, portanto, não era originariamente mais uma fonte de dinheiro federal para favorecer os interesses oligárquicos ou para reproduzir a estrutura social dominante. Na verdade, pretendia, pelo contrário, opor-se à cultura política tradicionalista e criar as condições para as mudanças na estrutura socioeconômica(ARAÚJO, 2000).

A experiência de cooperação horizontal-vertical insulada, iniciada poucos anos antes com a SUDENE, sofreu um revés com o golpe militar de 1964. No regime militar, em linhas gerais, a instituição regional começava a perder o prestígio e o poder de seus primeiros anos. Além disso, perdia também a perder legitimidade, pois foi se identificando com as práticas tradicionalistas que ela mesmo pretendia acabar e desvinculando-se da preocupação com a equidade regional.

4. Comentários Finais

Como foi visto, na história republicana prevaleceram duas modalidades de ação regional envolvendo os governos nordestinos. Na primeira delas, denominada de regionalismo oligárquico, a manifestação regionalista do Nordeste era predatória, buscando se apropriar dos recursos públicos da União através da barganha política. Mais precisamente, utilizava-se do peso político, sobretudo no Congresso Nacional, para conseguir investimentos, nomeações, obras e favores do governo federal. Além disso, aparece como defensora dos setores privados dominantes, contribuindo para o atraso econômico da região e restringindo a expansão da democracia. Uma outra abordagem interpretou de maneira positiva a regionalização do Estado Federal no Brasil, pois associa esta tendência à criação de instituições regionais voltadas para a redução dos desequilíbrios econômicos no país, e para o isolamento dos grupos políticos tradicionalistas. Nesta perspectiva, surge uma cooperação horizontal-vertical insulada, na qual a ação articulada dos governos nordestinos é um contraponto fundamental para atenuar a assimetria da federação brasileira.

Nenhuma das abordagens anteriores parece acreditar na possibilidade de uma cooperação horizontal seccionalista. Em outras palavras, não se acredita em uma ação regional duradoura entre os governos nordestinos dirigida para a resolução de problemas em comum, sem a presença do Executivo federal.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Manuel Correia de.(1995), “Pernambuco Imortal. V.13”. Recife, *Jornal do Comércio*.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de.(2000), “A relevância da SUDENE no desenvolvimento regional”. In: FORMIGA, Marcos & SACHS, Ignacy (coord.). *Seminário Internacional “Celso Furtado, A SUDENE e o Futuro do Nordeste*. Recife, SUDENE.
- BAER, Werner. (1996), *A Economia brasileira*. (tradução de Edite Sciulli). São Paulo, Nobel.
- CAMARGO, Aspásia. (1992), *A federação acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática*. XVI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG.
- CARVALHO, José Murilo de. (1994), *O Federalismo Brasileiro em Perspectiva Histórica*. Rio de Janeiro, mimeo.
- CASTRO, Iná Elias de. (1989), *O mito da necessidade - Discurso e prática do regionalismo nordestino*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- COHN, Amélia.(1978),*Crise regional e planejamento*. (2ª. ed.) São Paulo,Editora Perspectiva.
- ELAZAR, Daniel J. (1984) *American federalism: a view from the States*. (3ª ed.). New York, Harper & Row.
- FAORO, Raymundo. (1987), *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. (7ª ed). Porto Alegre, Globo, vol. 2.

- FREYRE, Gilberto.(1996), Manifesto Regionalista. In: Quintas, Fátima, org. , *Manifesto Regionalista*, 7^a ed. , Recife, Editora Massangana.
- FURTADO, Celso.(1989) *A fantasia desfeita*. (2^a. ed.). Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____. (2000), “Discurso na homenagem do estado da Paraíba aos seus 80 anos de idade”. In: FORMIGA, Marcos & SACHS, Ignacy (coords.), *Seminário Internacional “Celso Furtado, A SUDENE e o Futuro do Nordeste*. Recife, SUDENE.
- GOMES, Angela Maria Castro.(1980), “Introdução”. In: GOMES, Angela Maria Castro (coord.). *Regionalismo e centralização*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- LEAL, Victor Nunes.(1975), *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. (2^a. ed.), São Paulo, Alfa-Omega.
- LESSA , Renato. (1988), *A invenção republicana*. São Paulo/Rio de Janeiro, Vértice, Editora Revista dos Tribunais/IUPERJ.
- LOVE, Joseph L. (1993), “Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937”. In: *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México, El Colégio de México/ Fondo de Cultura Económica.
- MINGIONE, Enzo.(1996), “Regionalismo”. In: *Dicionário do pensamento social do século XX*. (tradução de Eduardo Francisco Alves e Álvaro Cabral: editoria da versão brasileira de Renato Lessa e Wanderley Guilherme dos Santos). Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora.
- NUNES, Edson.(1997), *A gramática política do brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro/Brasília, Jorge Zahar Editora/ENAP, 1997, pp. 80-83.
- OLIVEIRA, Francisco de. (1981), *Elegia para uma re(li)gião*. (6^a ed.). Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PANDOLFI, Dulce Chaves.(1980), “A trajetória do norte: Uma tentativa de ascenso político”. In: GOMES, Angela Maria Castro (coord.). *Regionalismo e centralização*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- SCHWARTZMAN, Simon. (1988), *Bases do autoritarismo brasileiro*. (3^a ed.). Rio de Janeiro, Campus.
- SKIDMORE, Thomas E. (1998), *Uma história do Brasil*. (2^a. ed.). Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo.(1988),*Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- SUDENE. (1990), Coordenação Jorge Fernando de Santana. *Modernização regional em curso: 30 anos de SUDENE*. Recife.