

# AS DUAS FACES DAS MANIFESTAÇÕES REGIONALISTAS NA HISTÓRIA POLÍTICA DO NORDESTE

Ricardo Ismael<sup>1</sup>

A evolução do federalismo no Brasil foi marcada por vários acontecimentos envolvendo a relação entre a União e as unidades da federação. Entre eles destacaram-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.

Certamente que a cultura política presente nos estados nordestinos envolve outros aspectos significativos. Entretanto, é relevante retomar a discussão sobre o padrão cooperativo entre os governos estaduais da região, na relação com o governo federal, tendo em vista as preocupações atuais da sociedade brasileira com o avanço do ideal republicano e com a redução da assimetria federativa.

## 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 arti-

culação 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 eco-

<sup>1</sup> Ricardo Ismael é professor assistente da graduação e da pós-graduação do Departamento de Sociologia e Política da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Mestre e doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, tendo a conclusão do doutorado ocorrido em julho de 2001 com a tese “Nordeste: A Força da Diferença – As Dificuldades na Cooperação entre os Governos Estaduais no Contexto Federativo da Constituição de 1988”. Endereço eletrônico: ricismael@hotmail.com

nômicas 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; 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, diante da impossibilidade de implantar um federalismo pleno diante das desigualdades regionais existentes no país.

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.

## 2. - O Regionalismo Oligárquico

Não houve cooperação entre os governos estaduais do Nordeste na República Velha.<sup>2</sup> 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 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 diferen-

<sup>2</sup> A 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 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.

ças 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. 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 Gilberto Freyre (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. 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 apóiam 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 das 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. Começava a surgir no Nordeste um padrão cooperativo que pode ser chamado de *cooperação horizontal-vertical tradicionalista*,<sup>3</sup> ou seja, a coesão entre os governos estaduais nordestinos 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).

<sup>3</sup> Elazar identifica a presença de três tipos de cultura políticas nos estados norte-americanos: tradicionalista, moralista e individualista. O enfoque tradicionalista é caracterizado 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).

Os estados nordestinos copiaram o 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 chegavam, portanto, ao Congresso Nacional, lugar que se tornaria recorrente no desenrolar do processo político brasileiro.

### 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). 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 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.

A criação da SUDENE vai marcar a cooperação entre os governos estaduais do Nordeste nesta época, tornando-se uma alternativa diferente daquela pra-

ticada pelos políticos ligados à cultura política tradicionalista a partir dos anos 30. É importante 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 mais atrasadas (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 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*.<sup>4</sup> Tratava-se de uma nova forma de expressar a ação regional, particularmente quando voltada para negociar o apoio do poder público federal ao 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, sendo responsável também pelo planejamento e coordenação das

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. Além disso, a indicação de 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 SUDENE, entretanto, sofreu um revés com o golpe militar de 1964. No regime autoritário, em linhas gerais, a instituição regional começava a perder o prestígio e o poder de seus primeiros anos. Além disso, começava a perder também legitimidade, pois foi se identificando com as práticas tradicionalistas que ela mesmo pretendia acabar e desvinculando-se da preocupação com a equidade regional.

#### 4. Considerações Finais

Na história republicana prevaleceram duas modalidades de ação regional dos governos nordestinos, segundo a literatura especializada. No regionalismo oligárquico dos anos 30, a manifestação regionalista era de caráter predatório, pois procurava atender aos interesses privados dominantes. Neste caso, a ação regional utilizava-se do peso político, sobretudo no Congresso Nacional, para conseguir nomeações, favores, obras e recursos públicos do governo federal que, via de regra, terminavam favorecendo as oligarquias estaduais, contribuindo para o atraso econômico da região e restringindo a expansão da democracia. Um outro padrão cooperativo esteve associado ao surgimento das instituições regionais voltadas para a redução dos desequilíbrios econômicos no país, particularmente envolvendo a criação da SUDENE. Nesta perspectiva, aparece a cooperação horizontal-vertical insulada, na qual a ação articulada dos governos

<sup>4</sup> 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).

nordestinos é fundamental, no intuito de pressionar o governo nacional a conceder um tratamento diferenciado ao Nordeste. Entretanto, diferentemente do padrão cooperativo anterior, os políticos tradicionalistas devem ser isolados e rejeitada qualquer tentativa de apropriação privada dos recursos federais direcionados para a região.

A literatura especializada, finalmente, não parece acreditar na possibilidade de uma cooperação horizontal seccionalista no Nordeste. Em outras palavras, é difícil encontrar referência a uma ação regional duradoura entre os governos nordestinos dirigida para a resolução de problemas comuns, 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.
- 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*, 7ª ed., Recife, Editora Massangana.
- FURTADO, Celso. (1989) *A fantasia desfeita*. (2ª 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, Ângela Maria Castro. (1980), "Introdução". In: GOMES, Ângela 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*. (2ª ed.), São Paulo, Alfa-Ômega.
- 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 Colegio 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 religião*. (6ª 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.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. (1988), *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.