

AS ELITES POLÍTICAS DO NORDESTE E O MODELO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ricardo ISMAEL¹

■ **RESUMO:** O presente artigo pretende realizar um estudo comparativo sobre a visão das elites políticas estaduais do Nordeste, envolvendo especialmente os grupos governantes da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, no período de 1995 a 1998, a respeito do modelo federalista e sobre a redefinição do modelo de desenvolvimento regional. Na última década do século passado, no contexto da Constituição Federal de 1988, o federalismo brasileiro avançou na direção de mais competição e menos cooperação, a despeito das transferências tributárias constitucionais da União para as regiões menos desenvolvidas, e da presença de instituições federais de âmbito regional. A hipótese subjacente é que os governadores dos estados economicamente mais desenvolvidos divergiam sobre as mudanças na forma de intervenção do governo federal na região, refletindo interesses políticos e econômicos contraditórios e mudanças em curso na dinâmica federativa mais geral.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Elites políticas. Nordeste. Modelo de desenvolvimento. Instituições federais regionais.

Introdução

Na perspectiva adotada por Celso Furtado, particularmente nas suas reflexões sobre ação política dos políticos do Nordeste no federalismo brasileiro, a cooperação entre os governos estaduais nordestinos aparece como um problema, ou como uma tradição ausente da cultura política regional. Para Furtado, não existia um Nordeste como conceito antes da Superintendência

¹ PUC – RJ – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. Rio de Janeiro – RJ – Brasil. 22451-040. ricismael@hotmail.com.

do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada em 1959, pois faltava uma articulação institucionalizada dos interesses estaduais. Tampouco existia uma consciência de solidariedade regional. A ideia de institucionalizar a cooperação regional veio de fora da região, por iniciativa do Governo Juscelino Kubitschek (FURTADO, 1967), enfrentou fortes resistências estaduais, e foi estimulada pelo desafio de integrar a economia nordestina ao centro dinâmico do país, sem enveredar pelo caminho de fortalecimento das oligarquias regionais (FURTADO, 1959). Nesse sentido, o Nordeste representa uma construção no processo de modernização do país, historicamente apoiada pelo governo federal, constituída por forças estaduais centrífugas, muitas vezes predatórias na relação com o poder público, numa realidade social marcada por indicadores sociais degradantes. Em depoimento, no final dos anos de 1990, Furtado destaca o seguinte a respeito desta questão:

A cooperação regional é inventada modernamente pela necessidade de um mercado maior. É colocada pela economia. Antes cada estado cuidava de seu quinhão e se rivalizava com os demais. O problema era ter influência. A Paraíba, por exemplo, foi muito beneficiada com o governo Epitácio Pessoa, que puxava a brasa para Paraíba. [...] Antes o apoio público [federal] era projeto por projeto. Com a SUDENE veio uma inovação, pois [a União] tinha uma política para uma região inteira. O fato de que era preciso ter uma visão regional, de que era preciso se apoiar uns nos outros, criou uma certa harmonia de interesses. A classe política foi se adaptando a isso. E depois a SUDENE tocava como uma orquestra, todos sabiam que o interesse comum prevalecia (FURTADO, 1999, comentários nossos).

Na última década do século passado, no contexto da Constituição Federal de 1988, o federalismo brasileiro avançou na direção de mais competição e menos cooperação, a despeito das transferências tributárias constitucionais da União para as regiões menos desenvolvidas, e da presença de instituições federais de âmbito regional (SUDENE, Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODESVASF), Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), entre outras. O ajuste fiscal comandado pela União e a autonomia estadual para legislar sobre incentivos fiscais terminaram preponderando no processo

político federativo, estimulando a competição entre os estados brasileiros e restringindo o apoio econômico do governo federal às unidades subnacionais. As relações intergovernamentais no Nordeste sofreram o impacto destas mudanças, dando margem para que as negociações entre o conjunto dos governos nordestinos e o federal perdessem vigor. Ao lado disso, estiveram presentes no Nordeste condições desfavoráveis à cooperação entre os governos estaduais tais como a fragmentação partidária, a heterogeneidade de interesses econômicos e a existência de diferentes visões entre os governadores estaduais com relação ao modelo de desenvolvimento econômico regional (ISMAEL, 2005).

Neste momento, pretende-se comparar as diferentes propostas dos grupos governantes da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, no período de 1995 a 1998, a respeito do federalismo brasileiro e da redefinição do modelo de desenvolvimento regional criado no Nordeste nos anos 1950. A hipótese subjacente é que os governadores dos estados economicamente mais desenvolvidos divergiam sobre as mudanças na forma de intervenção do governo federal na região. Diferentes interesses dentro do Nordeste fizeram emergir, por assim dizer, distintos nordestes, distintos estadualismos. Em consequência, a divisão das elites políticas em âmbito estadual reduziu o ímpeto e a efetividade da ação regional do Nordeste na federação brasileira.

O Nordeste no contexto federativo da Constituição de 1988

O processo político no Brasil e na região Nordeste será investigado tomando como base o referencial teórico-metodológico descrito por Elazar (1994). Nesta perspectiva, podemos falar de um federalismo competitivo-cooperativo, no qual as relações entre a União e os estados, e destes entre si, podem ser descritas pela presença simultânea de elementos competitivos e cooperativos. A cooperação está presente na origem e no desenvolvimento do arranjo federativo, influenciando permanentemente a relação entre os participantes. Entretanto, a cooperação tem limites. Não pode significar, por exemplo, a intervenção do governo federal sobre a esfera estadual ou permitir a criação de qualquer hierarquia federativa, de modo a comprometer a autonomia dos estados-membros. O que termina restringindo, no plano vertical, a cooperação entre a União e os estados. Já a competição é resultado da não-centralização

do modelo federalista. As diversas unidades estaduais, por exemplo, possuem, dentro dos condicionantes da constituição nacional, poderes para disputar os recursos necessários ao seu desenvolvimento econômico e social. O ambiente competitivo, porém, não deve inibir as iniciativas de cooperação entre os estados, particularmente a formação de arenas políticas cooperativas interestaduais e de projetos comuns de longo prazo (ELAZAR, 1994).

Dessa forma, nos termos definidos por Elazar, a federação brasileira pode ser tomada como exemplo de um federalismo competitivo-cooperativo, especialmente quando a referência é o ambiente federativo posterior à promulgação da Constituição de 1988. A União, segundo o novo texto constitucional, deve repartir com os estados, municípios e regiões parte de sua arrecadação tributária, o que configura uma ação cooperativa clássica. Entretanto, isto não impediu que a União aumentasse sua receita através de contribuições sociais, ou seja, a partir de impostos não passíveis de divisão com os outros membros da federação. Os estados, por outro lado, ganharam maior autonomia política e financeira no bojo da redemocratização do país. A descentralização, entretanto, estimulou a disputa entre as unidades estaduais durante os anos 1990, quando se tratava de atrair investimentos privados (SILVA, 1997). Observa-se, portanto, na experiência brasileira recente, a predominância de um federalismo competitivo-cooperativo, o qual se origina na Constituição nacional e se alimenta do próprio processo político, envolvendo a União e as unidades subnacionais.

A Tabela 1 apresenta o Nordeste e seus estados, destacando a área, a população e o peso econômico dos mesmos no final da década de 1990, período em que foram realizadas as entrevistas com as elites políticas regionais. A região, por exemplo, ocupa uma área equivalente a pouco mais de 18% do território nacional, bastante próxima da extensão atribuída ao Centro-Oeste, à frente do Sudeste e do Sul, mas bem atrás do Norte do país. Além disso, o Nordeste reúne nove estados (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia), com tamanhos territoriais variados. Os maiores estados são Bahia (com 6,64% do território brasileiro), Maranhão (3,9%) e Piauí (2,95%), enquanto os menores são Sergipe (0,26%) e Alagoas (0,33%). As comparações regionais, em termos populacionais indicam, por outro lado, que o Nordeste representava, em 1996, algo em torno de 28,5% da população brasileira. Neste particular,

ficava atrás apenas do Sudeste e muito à frente das demais regiões brasileiras, especialmente Norte e Centro-Oeste. A Tabela 1 destaca ainda, para o ano de 1996, época em que foi realizada a investigação, algumas diferenças particulares a nível regional. Os maiores contingentes populacionais do Nordeste estavam nos estados da Bahia (com 7,99% da população do país), Pernambuco (4,71%), Ceará (4,34%) e Maranhão (3,32%), e os menores em Sergipe (1,03%), Rio Grande do Norte (1,63%) e Alagoas (1,68%).

Tabela 1 – Distribuição da área geográfica, da População e Participação no PIB Nacional por Grandes Regiões e Estados do Nordeste

Grandes Regiões e Estados	Área (%)	População (%)		Participação no PIB Nacional a preços correntes 1998 (%)
		1980	1996	
Maranhão	3,90	3,36	3,32	0,79
Piauí	2,96	1,80	1,71	0,48
Ceará	1,73	4,44	4,34	2,06
Rio Grande do Norte	0,63	1,60	1,63	0,75
Paraíba	0,66	2,33	2,10	0,79
Pernambuco	1,16	5,16	4,71	2,72
Alagoas	0,33	1,67	1,68	0,67
Sergipe	0,26	0,96	1,03	0,55
Bahia	6,64	7,94	7,99	4,24
Nordeste	18,27	29,26	28,50	13,05
Norte	45,27	4,94	7,19	4,48
Sudeste	10,85	43,47	42,66	58,16
Sul	6,75	15,99	14,97	17,47
Centro-Oeste	18,86	6,34	6,68	6,84
Brasil (1)	8.547.403,5	119.002.706	157.070.163	1.002.351.000.000,00

Fonte: Coluna 2: *site* do IBGE (www.ibge.gov.br), acesso em 4/1/2001; Coluna 3: ABEP. Diversidades Brasileiras: um olhar demográfico. São Paulo, ABEP/FNUAP, 1996; Colunas 4 e 5: *site* do IBGE (www.ibge.gov.br), acesso em 5/1/2001.

(1) No caso do Brasil, foram apresentados os valores absolutos.

A Tabela 1 mostra também que o Nordeste representava, em 1998, aproximadamente 13% do PIB nacional, a preço de mercado corrente. Os estados com maior força econômica eram, pela ordem, Bahia, Pernambuco e Ceará, com participação de 4,24%, 2,72% e 2,06% no PIB brasileiro, respectivamente. Os demais estados nordestinos variaram sua participação no PIB do Brasil, para o ano de 1998, de 0,48% a 0,79%. O que aponta, no quadro geral, para a existência de expressiva desigualdade econômica intrarregional. Na comparação com outras regiões, a participação

do Nordeste no PIB nacional aparece bem atrás da região Sudeste, próxima da região Sul do país, e à frente das regiões Norte e Centro-Oeste. Entretanto, em razão da sua elevada população, a *renda per capita* nordestina continuava sendo a mais baixa entre as regiões brasileiras, e, aproximadamente, a metade do nível nacional².

A discussão proposta, neste momento, restringe-se aos estados economicamente mais desenvolvidos do Nordeste, em razão da relevância da Bahia, de Pernambuco e do Ceará no processo de cooperação regional. Para isso será analisada uma série de entrevistas com os grupos governantes destes estados, realizadas entre janeiro de 1996 e novembro de 1999 (ISMAEL, 2005).

As entrevistas buscaram, principalmente, esclarecer a posição dos governos Paulo Souto, na Bahia, Miguel Arraes, em Pernambuco, e Tasso Jereissati, no Ceará, em relação à redefinição do modelo institucional de desenvolvimento regional, composto por SUDENE, BNB e CHESF. A ideia inicial para a realização das entrevistas com aqueles grupos governantes nasceu da leitura de uma pesquisa sobre elites estratégicas, em que é abordada a visão dos congressistas, líderes sindicais, empresários e altos administradores públicos com relação aos principais dilemas brasileiros contemporâneos e sua percepção de possíveis soluções para os mesmos (LIMA; CHEIBUB, 1994). Vale a pena destacar duas diferenças importantes entre os depoimentos tomados no Nordeste, e a pesquisa de referência realizada com as elites estratégicas brasileiras. Em primeiro lugar, o trabalho de campo nos estados nordestinos não teve a pretensão de constituir um *survey*, como aconteceu na pesquisa de Lima e Cheibub, sendo realizado a partir de questões abertas feitas aos entrevistados³. Além disso, os depoimentos colhidos nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará procuraram esclarecer as posições dos governos estaduais a respeito do modelo de desenvolvimento regional, abordando, para isto, o governador, quando foi possível, seus principais auxiliares e correligionários, adversários políticos e estudiosos do assunto.

² O Nordeste ainda hoje apresenta indicadores econômicos aquém do desejável. Números relativos ao ano de 2008 mostram que a *renda per capita* da região representava 46,7% da média nacional (ISMAEL, 2013).

³ O termo *survey* é usado, geralmente, para falar de uma pesquisa quantitativa por amostragem, podendo ser esta probabilística ou não. Em outras palavras, os métodos de *survey* são utilizados para “estudar um segmento ou parcela - uma amostra - de uma população, para fazer estimativas sobre a natureza da população total da qual a amostra foi selecionada” (BABBIE, 1999, p. 113).

As divergências de natureza política e econômica, envolvendo os governos da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, a respeito do modelo de desenvolvimento regional criado nos anos 1950, podem ser vistas como um desdobramento dos diferentes interesses estaduais que convivem na região.

O governo Arraes em Pernambuco, no período de 1995 e 1998, defendeu a adoção de um federalismo cooperativo no Brasil. Isto pode ser verificado a partir de suas intervenções contra a guerra fiscal entre os estados brasileiros, em defesa de uma política regional federal voltada para obras de infraestrutura na região, e contra a preponderância do movimento de inserção internacional do país em detrimento de sua integração interna (ARRAES, 1997a). Neste particular, pode-se dizer que os governos Paulo Souto, na Bahia, e Tasso Jereissati, no Ceará, se aproximaram mais de um federalismo cooperativo-competitivo; embora admitissem a necessidade de cooperação entre os entes federados em função da assimetria federativa, não se furtaram em defender a criação de incentivos fiscais estaduais. O governo da Bahia mostrou-se um pouco mais cauteloso, pois registrava a preocupação com a regulação da competição entre as unidades subnacionais (ORNELAS, 1996). O governo do Ceará parecia mais confiante em si mesmo, como pode ser visto, por exemplo, nesta declaração do governador Tasso Jereissati sobre a renúncia fiscal estadual:

A única maneira de acelerar esse crescimento [econômico] e atrair investimentos para cá é por meio de incentivos fiscais. Nosso programa de atração de empresa, no entanto, vai além, com treinamento de mão-de-obra e uma política de interiorização do desenvolvimento. [...] Parte importante de nossa estratégia é a visão da localização geográfica favorável ao intercâmbio com o Hemisfério Norte, mais do que com o Sul. Nós temos as desvantagens de estar muito distantes dos grandes centros do Mercosul, mas temos a vantagem de estar mais perto do Hemisfério Norte (JEREISSATI, 1997, comentários nossos).

Os três governos, por outro lado, concordaram com os mecanismos constitucionais de regionalização do Estado Federal no Brasil, desde que acompanhados de uma descentralização política e financeira fortalecendo os estados da federação. Neste tema, o governo Tasso Jereissati, no período de 1995 a 1998, parecia

aceitar um papel mais relevante para os municípios na formulação de políticas públicas (LOPES NETO, 1996).

É semelhante também a posição de todos quanto ao papel do governo federal no Nordeste, pois concordam que a União deve considerar as desigualdades regionais. Nesta matéria, o governo Arraes pareceu mais preocupado com os investimentos federais na infraestrutura regional (ARRAES, 1997b). Para os governos da Bahia e do Ceará, por sua vez, o governo federal deve ampliar bem mais seu apoio ao Nordeste, interferindo a favor da região na distribuição de incentivos fiscais, nos gastos definidos no orçamento da União, no financiamento dos bancos federais e na distribuição dos recursos dirigidos para educação e o desenvolvimento científico e tecnológico⁴.

As diferenças entre os governos estudados começam quando se aborda a dimensão regional do federalismo brasileiro. O governador Arraes, por exemplo, colocava-se contra as ações estadualistas na relação com o governo federal, chamando a atenção para o seguinte:

As forças que dominam os estados da Bahia e do Ceará são distintas das que prevalecem em Pernambuco. Pernambuco defende uma política para o Nordeste, para a região. Em certo sentido pode beneficiar Pernambuco pela sua localização geográfica, mas não é uma política pernambucana, mas uma política regional, na qual estes outros estados não estariam excluídos. Muito pelo contrário, seria muito importante para uma ação conjunta da região.

Acho difícil que esta política descoordenada nos leve a ter resultados importantes para a região, que os estados isolados tenham mais resultados que uma ação conjunta (ARRAES, 1997c).

Os governos da Bahia e do Ceará não defenderam claramente a ação estadualista na negociação das ações federais na região, provavelmente para preservar a alternativa de cooperação regional. Entretanto, há evidências que confirmam essa opção no período de 1995 a 1998, como se procurou enfatizar anteriormente.

⁴ Veras foi, desde os trabalhos na Comissão Especial do Congresso Nacional, o principal formulador do grupo político liderado por Tasso Jereissati no tema federalismo e desenvolvimento regional. Cf. VERAS, B. (relator). *Relatório Final da Comissão de Desequilíbrio Inter-Regional Brasileiro*, volume 3, Brasília, Congresso Nacional, 1993, p. 18-24; Ornelas foi nos últimos anos o principal formulador do grupo político liderado por Antonio Carlos Magalhães no tema federalismo e desenvolvimento regional (ORNELAS, 1995).

A redefinição do modelo de desenvolvimento regional divide os governos selecionados. O governo Arraes defendia a manutenção da SUDENE, assegurando que sua função política não poderia ser absorvida por uma corporação financeira como o Banco do Nordeste. Esta última instituição deveria seguir as diretrizes definidas nos planos regionais elaborados pela SUDENE. Em outras palavras, para o governo Arraes, a SUDENE deveria continuar centralizando o planejamento regional e coordenando as ações da União no Nordeste (ARRAES, 1997c). Além disso, o governo pernambucano apresentou uma tendência de apoiar, prioritariamente, os investimentos federais voltados para as áreas e segmentos com pouco dinamismo econômico, evitando assim a ampliação da desigualdade na dimensão intrarregional.

A posição do governo da Bahia era bem diferente, pois, em primeiro lugar, admitia a extinção da própria SUDENE, como pode ser verificado na seguinte declaração do senador Antônio Carlos Magalhães:

Há um desequilíbrio regional muito grande, e só quando aparece a seca os homens do Sudeste pensam no problema. A pobreza é por falta de industrialização, agricultura, financiamentos oficiais, enfim, vantagens que são dadas a São Paulo e não ao Nordeste. [...] Reclamei sempre [sobre esse estado de coisas]. Eu sempre insisto nisso. Como governador, reclamei na SUDENE. Mas de certo tempo para cá, a SUDENE tem se desfigurado. Hoje é um órgão pouco útil para o Nordeste (MAGALHÃES, 1998).

O governo da Bahia também se afastava da posição do governo pernambucano quanto à aplicação dos incentivos fiscais federais, pois pregava uma seletividade espacial e setorial, com base na lógica da competitividade. Desta forma, no lugar da SUDENE deveriam surgir novos instrumentos, cujos esforços deveriam estar dirigidos para as áreas mais dinâmicas da economia e com mais chances de se articular com o comércio exterior (MENEZES, 1996). Por outro lado, o governo baiano, nas palavras do senador Antônio Carlos Magalhães, denunciava, no início de 1995, problemas na aplicação do FNE. Neste sentido, sugeria uma reformulação no próprio BNB, como administrador do fundo constitucional (MAGALHÃES, 1995). Entretanto, tempos depois (mais precisamente, em maio de 1997), a posição do governo era favorável ao BNB. O *Diário Oficial* do estado da Bahia (1997), por exemplo, trazia sempre notícias elogiosas

àquela instituição financeira. Finalmente, é preciso destacar que o governo da Bahia, diferentemente do que acontecia nos outros dois estados, fortalecia, no período de 1995 a 1998, a área de planejamento estadual, tornando-se assim menos dependente das instituições regionais (CARVALHO JUNIOR, 1996).

O governo do Ceará apresentava uma terceira posição em relação à SUDENE e ao BNB. Entendia que a SUDENE deveria se transformar em um Centro de Estudos Regionais, transferindo para o BNB todo o sistema de incentivos fiscais federais do FINOR (Fundo de Investimentos do Nordeste). Desta forma, o BNB administraria os recursos públicos federais do FINOR e do FNE (VERAS, 1993). Prevalencia, por assim dizer, a ideia de despolitizar os recursos voltados para o desenvolvimento regional, concentrando todos eles numa corporação financeira. Nesta proposta, o BNB sairia mais fortalecido, passando, na prática, a definir a própria política regional.

Finalmente, vale a pena destacar as posições dos governos estudados com relação à privatização da CHESF e à implementação da transposição das águas do rio São Francisco pelo DNOCS. O governo Arraes colocou-se contra o processo de privatização daquela geradora de energia elétrica, alegando, sobretudo, que isto poderia trazer sérios problemas para o aproveitamento do rio São Francisco (PEREIRA et al., 1997). Esta questão suscitou uma outra posição no governo do Ceará. Na opinião de um dos principais colaboradores do governo Jereissati, por exemplo, a privatização da CHESF é correta porque não seria função do Estado produzir energia elétrica (BENEVIDES FILHO, 1997). O governo da Bahia teve, no período estudado, um posicionamento semelhante ao do governo cearense, defendendo a privatização da CHESF como uma tendência natural dentro do projeto de modernização do Estado brasileiro (ROCHA, 1997). Finalmente, a transposição das águas do rio São Francisco dividiu os governos de Tasso Jereissati e de Paulo Souto em campos opostos, deixando em suspenso a proposta cearense a favor da obra federal (BANCADA FEDERAL DO NORDESTE, 1999).

O Nordeste no federalismo competitivo-cooperativo: a visão das elites políticas estaduais

As posições dos governos da Bahia, de Pernambuco e do Ceará indicam a presença de divergências significativas no que se refere à redefinição do modelo de desenvolvimento regional.

Naturalmente, revelam a força das convicções ideológicas e programáticas dos diferentes partidos políticos dos grupos governantes, mesmo que se verifique algum personalismo. Ainda pode-se dizer que traduzem os interesses econômicos estaduais, especialmente dos segmentos sociais mais organizados.

O quadro 1 resume algumas posições relevantes dos três governos estaduais estudados com relação ao federalismo brasileiro e o modelo de desenvolvimento regional, tendo como inspiração o referencial teórico-metodológico de Elazar e as especificidades do novo contexto federativo inaugurado pela Constituição de 1988. Cabe, porém, uma primeira observação. Não existiu um posicionamento oficial dos governos a respeito dos temas selecionados. O quadro foi montado a partir das seguintes fontes principais: a) depoimentos dos integrantes ou dos principais mentores intelectuais dos governos indicados, no período de janeiro de 1996 a dezembro de 1998, acerca da posição dos governos estaduais da Bahia, Pernambuco e Ceará sobre a SUDENE, o BNB e a CHESF; b) discursos e entrevistas dos governadores Miguel Arraes, Paulo Souto e Tasso Jereissati, e do senador Antônio Carlos Magalhães, entre 1995 e 1998; c) artigos e textos publicados pelas secretarias de planejamento estadual dos estados da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, também no período de 1995 a 1998, com destaque para as publicações feitas pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), pelo Instituto de Planejamento de Pernambuco (CONDEPE) e pela Fundação Instituto de Planejamento do Ceará (IPLANCE). Todo o esforço realizado no levantamento foi dirigido, sobretudo, para identificar a posição daqueles governos a respeito da redefinição da SUDENE e do BNB, bem como sobre a privatização da CHESF. A pesquisa de campo, portanto, supriu a ausência de propostas governamentais consolidadas sobre as mudanças nas instituições regionais. Neste sentido, talvez seja possível dizer que o conjunto reunido no Quadro 1 aponta algumas tendências no Nordeste. Elas não foram formuladas claramente em nenhum documento oficial, mas ganharam o mundo público e influenciaram negativamente a cooperação regional.

Quadro 1 – Posicionamento dos Governos de Pernambuco, Bahia e Ceará sobre o federalismo brasileiro e o modelo de desenvolvimento regional (1995/1998)

Temas Seleccionados	Governo Miguel Arraes (PSB)	Governo Paulo Souto (PFL)	Governo Tasso Jereissati (PSDB)
Federalismo Brasileiro	Cooperativo	Cooperativo-Competitivo, mas com a competição horizontal regulada pelo governo federal	Cooperativo-Competitivo
Estrutura Constitucional	Regionalização do Estado Federal no Brasil para reduzir as desigualdades regionais, juntamente com descentralização política e financeira na direção dos estados-membros.	Regionalização do Estado Federal no Brasil para reduzir as desigualdades regionais, juntamente com descentralização política e financeira na direção dos estados-membros.	Regionalização do Estado Federal no Brasil para reduzir as desigualdades regionais, juntamente com descentralização política e financeira na direção dos estados-membros. Admite também, um papel mais ativo para os municípios.
Papel do Governo Federal em relação ao Nordeste	Tratar de forma diferenciada a região Nordeste na federação brasileira, com investimentos federais concentrados na área de infraestrutura.	Tratar de forma diferenciada a região Nordeste na federação brasileira, particularmente na distribuição de incentivos fiscais, nos gastos definidos no orçamento da União, no financiamento dos bancos federais, e na distribuição dos recursos dirigidos para educação e o desenvolvimento científico e tecnológico.	Tratar de forma diferenciada a região Nordeste na federação brasileira, particularmente na distribuição de incentivos fiscais, nos gastos definidos no orçamento da União, no financiamento dos bancos federais, e na distribuição dos recursos dirigidos para educação e o desenvolvimento científico e tecnológico.
Papel dos Governos Nordestinos na Relação com o Governo Federal	Agir em conjunto para negociar ações federais, voltadas para o desenvolvimento econômico dos estados do Nordeste.	Agir em conjunto ou individualmente conforme a conjuntura política.	Agir em conjunto ou individualmente conforme a conjuntura política.
Papel da SUDENE	Definir as políticas regionais federais procurando atuar principalmente nas áreas e segmentos de pouco dinamismo econômico. Além disso, deve dividir com o BNB o financiamento dos empreendimentos privados	Deve ser extinta. Em seu lugar devem ser criados novos instrumentos de política regional federal, com os esforços dirigidos para as áreas e segmentos capazes de efetivamente aproveitar os estímulos, bem como para a articulação da região com o comércio exterior.	Atuar como Centro de Estudos Regionais, nos moldes do IPEA.
Papel do BNB	Operacionalizar as políticas regionais federais definidas pela SUDENE, financiando os empreendimentos privados da região, com especial atenção para as micro empresas.	Financiar os empreendimentos privados da região.	Deve centralizar todo o financiamento dos empreendimentos privados da região.

Temas Selecionados	Governo Miguel Arraes (PSB)	Governo Paulo Souto (PFL)	Governo Tasso Jereissati (PSDB)
Papel da Secretaria de Planejamento Estadual	Implementar as decisões da SUDENE	Substituir as Instituições Regionais	Implementar as decisões do BNB
Privatização da CHESF	Contra	A favor	A favor
DNOCS assume a transposição das águas do Rio São Francisco	Indiferente	Contra o projeto	A favor
Criação de Incentivos Fiscais Estaduais	Contra	A favor	A favor

Fonte: Elaboração do autor.

Comentários Finais

O desenvolvimento econômico permaneceu como fator relevante de mobilização das forças sociais nos estados nordestinos, no novo contexto federativo brasileiro. Na Bahia, em Pernambuco e no Ceará, entre 1995 e 1998, o tema esteve fortemente presente nos debates, nas expectativas sociais e nas iniciativas governamentais. A força das elites políticas estaduais dependeu frequentemente da capacidade de atrair investimentos privados, de estimular os empreendimentos locais e a geração de empregos, de negociar com o governo federal a oferta de crédito oficial e de incentivos fiscais, e de realizar obras de infraestrutura.

Isto não representa propriamente uma novidade. O baixo nível de acumulação econômica dos estados nordestinos foi uma preocupação constante. Entretanto, diferentemente de alguns momentos do passado, a mobilização em cada unidade estadual em torno do desenvolvimento econômico não produziu cooperação regional. No contexto federativo da Constituição Federal de 1988, prevaleceu a opção pela ação estadualista entre os governos estaduais da Bahia, de Pernambuco e do Ceará. Pode-se dizer que, enquanto atuavam como agentes econômicos, pouco espaço sobrou para uma ação conjunta entre eles, reproduzindo na região uma tendência mais geral do federalismo brasileiro no final do século passado.

As eleições governamentais nordestinas revelaram, especialmente a partir do pleito de 1990, a presença de diferentes partidos políticos, que expressavam muitas vezes diferenças ideológicas e programáticas. Os estados da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, por exemplo, foram governados no período de 1995 a 1998 pelo PFL, PSB e PSDB, respectivamente. Cada um dos governadores enfrentou, muitas vezes, no plano estadual, a oposição dos partidos políticos ligados aos eventuais parceiros. Tudo isso terminou trazendo mais dificuldades para a realização de uma ação cooperativa no âmbito regional.

A integração diferenciada das economias estaduais aos mercados nacional e internacional durante o processo de industrialização estimulou a heterogeneidade da economia regional e especializações nos estados nordestinos. A economia pernambucana, por exemplo, ficou mais integrada ao mercado regional, enquanto a economia baiana consolidou sua ligação com o mercado do Sudeste. A soma desta tendência industrializante e de algumas características naturais do território nordestino resultou em um Nordeste constituído por diferentes “nordestes”, marcado pela convivência entre sub-regiões dinâmicas, outras estagnadas, algumas em declínio ou em processo de reestruturação.

As diferenças de natureza política e econômica envolvendo os governos da Bahia, de Pernambuco e do Ceará aparecem nas propostas das elites políticas estaduais sobre a redefinição do modelo de desenvolvimento regional. O governo pernambucano defendeu o fortalecimento da SUDENE como órgão de planejamento, devendo inclusive definir as diretrizes para a atuação do Banco do Nordeste. O governo cearense argumentou a favor da centralização do financiamento do setor privado da região no Banco do Nordeste. Desta forma, a SUDENE assumiria o papel de um centro de estudos regionais. O governo da Bahia admitiu, por sua vez, até mesmo a extinção da SUDENE. No caso da instituição financeira, condicionou, de certa forma, seu apoio à atuação do Banco do Nordeste no financiamento das atividades produtivas locais. Além disso, reconheceu a fragilidade das instituições de âmbito regional para atuar no mundo globalizado, no qual cresceu a escala dos financiamentos dos empreendimentos empresariais, o que levou as autoridades governamentais a defenderem uma maior presença do Nordeste na direção do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

ISMAEL, R. Northeast political elites and the regional development model. *Perspectivas*, São Paulo, v. 53, p. 119-135, jan./jun. 2019.

■ **ABSTRACT:** *This article intends to make a comparative study on the vision of the Northeast state political elites, especially the ones involving the governing groups of Bahia, Pernambuco and Ceará, from 1995 to 1998, about the federalist model and about the redefinition of the model of regional development. In the last decade of the last century, in the context of the Federal Constitution of 1988, Brazilian federalism has moved towards more competition and less cooperation, despite the constitutional tax transfers from the Union to the less developed regions, and the presence of federal institutions with regional level. The underlying hypothesis is that the governors of the most economically developed states disagreed over changes in the form of federal government intervention in the region, reflecting the existing and conflicting political and economic interests and ongoing changes in the more general federative dynamic.*

■ **KEYWORDS:** *Political elites. Northeast. Development model. Federal regional institutions.*

Referências

ABEP. *Diversidades brasileiras: um olhar demográfico*. São Paulo: ABEP/FNUAP, 1996

ARRAES, M. Entrevista ao *Diário de Pernambuco*. 1º Caderno, p. 3, 31 ago. 1997b.

BABBIE, E. *Métodos de pesquisas de Survey*. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 1999, p. 77-158.

BANCADA FEDERAL DO NORDESTE. *Seca: o homem como ponto de partida; análises, pressupostos, diretrizes, projetos e metas de uma política de convivência com a seca do Nordeste*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, n. 92, 1999.

CONGRESSO NACIONAL; VERAS, B. (relator). *Relatório final da Comissão de Desequilíbrio Inter-Regional Brasileiro*. 3v. Brasília: Congresso Nacional, 1993.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DA BAHIA. Dirigente do BNB recebido pela direção do legislativo. Salvador, 7 mai. 1997.

ELAZAR, D. J. *Federal systems of the world*. Nova Iorque: Stockton Press, 1994.

FURTADO, C. *A operação Nordeste*. Rio de Janeiro: ISEB/Ministério da Educação e Cultura, 1959.

FURTADO, C. (coord.). *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2ª. ed. Recife: SUDENE, 1967.

ISMAEL, R. *Nordeste, a força da diferença: os impasses e desafios na cooperação regional*. Recife: Editora Massangana, 2005.

ISMAEL, R. *Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida*. Brasília, IPEA, Texto para Discussão 1907, 2013.

JEREISSATI, T. Entrevista. *República*. Ano 1, n° 8, 1997, p. 70.

LIMA, M. R. S. de; CHEIBUB, Z. B. *Elites estratégicas e dilemas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Mimeo, IUPERJ, 1994.

MAGALHÃES, A. C. *Política é paixão*. Rio de Janeiro: Revan, 1995.

MAGALHÃES, A. C. Entrevista. *Veja*. 3/6/1998, p. 11-15.

MENEZES, V. Reinventar a política regional. In: *Conjuntura e Planejamento*. Salvador, SEI, n. 29, outubro, 1996, p. 8-10.

ORNELAS, W. A questão nordestina. In: *O Nordeste e a nova realidade econômica*. Salvador, SEI, Série Estudos e Pesquisas, n.25. 1995, p. 35-48.

ORNELAS, W. A locomotiva na contramão. *O Globo*. 1º. Caderno, 28 dez. 1996, 1996, p. 7.

PEREIRA, J. et al. (orgs.). *Miguel Arraes: pensamento e ação política*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

ROCHA, C. Arraes está só contra a venda da CHESF. *Jornal do Comércio*. Recife, Caderno de Economia, 20 abr. 1997, p. 1.

SILVA, P. L. B. A natureza do conflito federativo no Brasil. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. De (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Universidade de Brasília, 1997, p. 351-363.

Entrevistas

ARAÚJO, T. B. de, ex-secretária do Planejamento e da Fazenda do Estado de Pernambuco no governo de Miguel Arraes (1987-1990), ex-técnica da SUDENE, e professora da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE. *Depoimento concedido a Ricardo Ismael*. [1h50min], Recife, 22 de abril de 1997.

ARRAES, M., governador do Estado de Pernambuco. *Depoimento concedido a Ricardo Ismael*. [45min.], Recife, 1 de agosto de 1997, 1997a.

ARRAES, M., governador do Estado de Pernambuco. *Depoimento concedido a Ricardo Ismael*. [1h50min]. Recife, 2 de agosto de 1997, 1997c.

BENEVIDES FILHO, M., ex-secretário da Fazenda do Estado do Ceará durante o governo Ciro Gomes (1991-1994) e Deputado Estadual do PPS/CE. *Depoimento concedido a Ricardo Ismael e a Washington Luís de Sousa Bonfim*. [1h40min]. Fortaleza, 17 de dezembro de 1997.

CARVALHO JUNIOR, C. V. de, técnico da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia-SEI e economista. *Depoimento concedido a Ricardo Ismael*. [2h]. Salvador, 15 de julho de 1997.

FURTADO, C, Economista. *Depoimento concedido a Ricardo Ismael*. [1h30]. Rio de Janeiro: 9 de novembro de 1999.

LOPES NETO, A., diretor de Gestão Participativa da Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará. *Depoimento concedido a Ricardo Ismael*. [1h50min]. Fortaleza, 16 de janeiro de 1996.