

EDUARDO RAPOSO

O FEDERALISMO, OS CICLOS DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA E O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GOVERNOS DE DUTRA A LULA)

Introdução

O presente trabalho é uma reflexão sobre a natureza do federalismo brasileiro, os ciclos da política econômica vividos pelo País e sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste entre os governos de Eurico Gaspar Dutra e de Luis Inácio Lula da Silva.

Para desenvolver correlações entre aspectos tão centrais da vida social brasileira, parto do pressuposto de que o desenvolvimento do Nordeste brasileiro, nesse período, variou em razão da alternância entre governos nacionais que promoveram políticas econômicas desenvolvimentistas (quando predominou a força do Estado federal, preocupado em promover o crescimento acelerado da economia nacional) e governos estabilizadores, que atuaram em contextos de fragilidade fiscal do Estado e de altas taxas de inflação, tendo, então, predominado a lógica do mercado e a preocupação com a estabilidade monetária. Nessas circunstâncias ocorreu menor desenvolvimento regional.

De fato, a política econômica brasileira pós-1945 alternou-se entre essas duas dinâmicas, tendo o Estado, com as variações que analisaremos mais adiante, interferido, na maior parte desse período, como estrategista e fomentador da industrialização nacional. A partir dos anos 1980, porém, a crise fiscal e os processos inflacionário e de endividamento público decorrentes passaram a limitar drasticamente a capacidade do Estado de fomentar a economia, período que se estendeu, basicamente, até o final do primeiro mandato do governo Lula da Silva.

Essas afirmações exigem, naturalmente, algumas considerações – sobretudo a respeito do tipo de Estado que foi constituído no Brasil e do federalismo que aqui se desenvolveu – para que possam ser estabelecidas correlações entre essas duas dimensões da organização da vida política nacional e os ciclos de desenvolvimento econômico experimentados pelo País e pelo Nordeste brasileiro.

Federalismo

Do ponto de vista estritamente formal, federações são formadas por estados que, por sua vez, são compostos por diversas entidades territoriais dotadas de certa autonomia e de governo próprio (estados federados), cada qual possuindo rendas, competências, atribuições e prerrogativas garantidas constitucionalmente que não

podem ser alteradas ou suprimidas pelo governo central, que, por sua vez, é o único que desfruta de soberania e de capacidade de representação internacional. Contrastando com os estados unitários, os estados federados baseiam-se, portanto, na autonomia relativa dos entes federados que os compõem.

Porém, do ponto de vista histórico, no que diz respeito à formação social e institucional dos diferentes países que adotaram o sistema federalista, inúmeras peculiaridades devem ser consideradas para compreendermos a natureza de seus desenvolvimentos.

No Brasil da República Velha (1889-1930), como sabemos, a federação expressava a supremacia das principais economias e oligarquias regionais do País, o que fez com que os estados de Minas Gerais e de São Paulo tenham alternado seus candidatos na presidência da República na chamada política café com leite, configurando um federalismo extremamente peculiar, no qual os poderes e a representação política dos estados participantes foram extremamente desiguais.

Somente a partir do esgotamento de um século XIX liberal e o surgimento, após a crise de 1929, de um Estado nacional mais forte e mais centralizado é que nasce no Brasil um federalismo de natureza intervencionista e cooperativo. A partir do golpe de 1937, a presença do governo federal acentua-se ainda mais com a drástica diminuição das autonomias estaduais e com o estabelecimento de interventorias que passaram a expressar de maneira radical a presença do poder central nas diferentes regiões do País.

Para entendermos o caráter do federalismo que se estabeleceu no Brasil a partir dos anos 1930, é necessário compreender, então, o caráter do poder fortemente centralizado do Estado nacional que aqui se formou e os pactos políticos que o mesmo passou a estabelecer com os diferentes grupos políticos regionais do País.

A partir da década de 1930, o Estado brasileiro transformou-se no grande promotor da industrialização e da urbanização que se iniciava no País, administrando cada vez mais atividades estratégicas, serviços, orçamentos e uma grande folha de funcionários. Principal estrategista de um prolongado período de notável crescimento econômico, patrocinou a inclusão social por meio da criação da previdência social, do Ministério do Trabalho e do imposto sindical, tendo se fortalecido, também, junto às categorias patronais graças ao reconhecimento de suas associações, federações e confederações, e à criação de conselhos nos quais seus representantes tinham assento. Essa situação propiciou às burocracias federais uma incomparável capacidade de gerar oportunidades de ganhos políticos e econômicos para os grupos políticos dos estados aliados ao

poder central, fato que não poderia deixar de marcar o modelo federativo que se estabelecia no País.

De fato, ao observarmos a natureza da competição federativa praticada no Brasil constatamos que diante da importância estratégica adquirida pelo Estado Nacional, os grupos políticos das regiões mais pobres da federação adquiriram poder na medida em que suas relações com o poder central foram de colaboração – dinâmica que criou uma competição entre diferentes grupos dos mesmos estados e entre os diferentes estados e regiões do País em razão dos pactos realizados com o poder central nos diferentes estágios do desenvolvimento nacional. Essa particularidade separou, de um lado, estados mais ricos e autônomos (economicamente) como São Paulo e, de outro lado, estados mais pobres como os do Nordeste, mais submetidos e dependentes do poder central.

Assim sendo, apesar de ter sido o principal agente do processo de modernização da sociedade brasileira, o Estado nacional não esteve a serviço das diferentes regiões do País de maneira equitativa. Pelo contrário, os compromissos políticos que determinaram as relações do poder central com os diferentes grupos políticos regionais foram extremamente desiguais.

O federalismo brasileiro desenvolveu-se, então, em simbiose com um Estado centralizado constituído a partir dos anos 1930, Estado que, tendo sido o principal estrategista da modernização nacional, consolidou um federalismo desigual e, por vezes, fortemente competitivo, aspectos que foram decisivos para a formação do Brasil moderno.

Outro ponto a ser ressaltado para compreendermos a força da União na conformação da assimetria federativa brasileira é relativo às estruturas tributárias vigentes no País. O desnivelamento econômico existente entre as regiões do País acabou exacerbando-se sob o efeito das legislações fiscais, semelhantes em todas as constituições republicanas. Isto porque as constituições do Brasil republicano determinaram, de maneira fortemente desigual, a distribuição da renda proveniente dos tributos de todo o País entre os níveis municipal, estadual e federal, conferindo ao governo central alto poder político e eleitoral de barganha no momento de aplicação das rendas, sobretudo em relação aos estados economicamente mais frágeis. Essa situação sedimentou, mais ainda, a relação política e econômica de dependência entre a União e o Nordeste brasileiro.

No primeiro período presidencial da República cabiam aos municípios 10% do valor total da arrecadação fiscal; os estados, um pouco mais beneficiados, recebiam 20%, enquanto a União usufruía os restantes 70%. Atualizando esses

percentuais para os anos recentes temos um quadro não muito diferente do peso da União face aos estados e municípios.

Carga tributária bruta por esfera de governo (% do PIB)

2001	União	23,47%
	Estados	9,02%
	Municípios	1,53%
	Total	34,01%
2002	União	24,92%
	Estados	9,19%
	Municípios	1,50%
	Total	35,61%
2003	União	24,24%
	Estados	9,14%
	Municípios	1,53%
	Total	34,92%
2004	União	25,00%
	Estados	9,36%
	Municípios	1,52%
	Total	35,88%
2005	União	26,18%
	Estados	9,62%
	Municípios	1,57%
	Total	37,37%

FONTE: Receita Federal – Coordenação Geral de Política Tributária/Estudo Tributário 15

Todos esses aspectos conferiram ao federalismo brasileiro uma característica fortemente assimétrica, combinando regiões e estados em franco processo de industrialização e urbanização com estados que permaneciam mergulhados em uma economia arcaica e de natureza rural.

Assim sendo, o sucesso na industrialização do País veio juntamente com a constatação de que as regiões do Centro-Sul foram as que mais se beneficiaram e que uma política nacional destinada a uma melhor distribuição das riquezas do País entre as diferentes regiões brasileiras seria necessária, o que teve como

primeiras manifestações a criação do Banco do Nordeste, durante o segundo governo Vargas, e a criação da Sudene, durante o governo de Juscelino Kubitschek.

Esse modelo desenvolvimentista, bem sucedido do ponto de vista industrial e assimétrico do ponto de vista federativo, só foi abalado de maneira significativa com as crises dos anos 1970 que foram extremamente pesadas para um País que, como o Brasil, não era autossuficiente em petróleo nem tinha poupança doméstica, tendo sido duramente castigado por eventos que transformaram significativamente a face da economia mundial. A partir de então (governo José Sarney), o País viveu um longo período (até o início do segundo governo Lula) de fragilidade fiscal do Estado, de aumento de sua dívida pública e de altas taxas de inflação, o que impactou significativamente o crescimento do PIB nacional e a capacidade da União investir em políticas desenvolvimentistas regionais.

Durante as décadas de 1970 e de 1980 o Brasil viveu a transição de um período no qual o Estado havia passado de lugar de destaque na promoção do desenvolvimento nacional para um outro em que ele visivelmente perdia fôlego, passando a ser financiado, em parte importante de seus custos, pelo mercado financeiro.

Nesse quadro, o governo Figueiredo foi o último de uma série de governos que promoveu planos de desenvolvimento econômico para o País, o III PND. A partir de então o inimigo público número um da economia nacional passou a ser o forte processo inflacionário que se instalava no País. Nesse período, a dívida externa, a inflação, o desequilíbrio na balança de pagamentos e o desaquecimento da economia corroíam dramaticamente a economia nacional. Todos os governos, a partir de então, abandonaram suas pretensões desenvolvimentistas, passando a elaborar planos de estabilização do valor de compra da moeda nacional.

Enfim, em princípio, durante os períodos e governos desenvolvimentistas, predominou o poder do Executivo envolvido com políticas de crescimento acelerado, o que criou as condições para a realização de algum planejamento e investimento regional. Nos períodos de inflação alta e de fragilidade fiscal do Estado, o foco da política econômica se direcionou para a estabilização monetária, declinando a capacidade do governo federal em promover políticas desenvolvimentistas regionais.

O Nordeste e o poder central: da fartura à escassez

O Nordeste brasileiro, que até o século XVII foi a região mais rica do País, chegou ao século XX como a mais pobre e atrasada.

Paralelamente à exploração do pau-brasil, que passou a declinar a partir do século XVII, verificou-se que o Nordeste possuía terras férteis e adequadas ao cultivo de um produto igualmente valorizado nas terras frias europeias: a cana-de-açúcar.

O desenvolvimento da indústria açucareira fez com que o Nordeste vivesse no século XVII sua idade de fartura e de riqueza, elevando a renda da população a um nível ainda não superado na história do País, segundo Celso Furtado.¹

Porém, essa situação começou a ser abalada com o fim do domínio holandês, em 1654, quando os invasores, ao se retirarem, levaram consigo segredos técnicos e organizacionais que seriam aplicados na indústria açucareira das Antilhas. Essa concorrência abalou a produção açucareira do Nordeste brasileiro tanto do ponto de vista da quantidade de açúcar exportado como de seu preço, fortemente atingidos a partir do século XVIII. Esse fato constituiu-se no marco inicial do processo de decadência econômica do Nordeste brasileiro.²

Do ponto de vista político, depois de um breve momento no qual protagonizou alguns dos principais lances da Revolução de 1930, o Nordeste voltou a participar da política nacional em segundo plano, apoiando políticas elaboradas na área federal e recebendo em troca cargos e verbas oriundas da União e se beneficiando apenas periféricamente do desenvolvimento urbano e industrial que caracterizou a modernização do País a partir de 1930.

Voltam ao poder os grupos oligárquicos que haviam sido temporariamente afastados pela Revolução de 1930, não havendo ocorrido na região modificações significativas nem em suas estruturas econômicas nem em suas estruturas sociais se considerarmos os avanços ocorridos no eixo Centro-Sul da Nação.

Na primeira fase revolucionária, os tenentes radicais – que conspiraram no Nordeste e contribuíram decisivamente para a vitória da revolução – ocuparam os principais cargos das situações estaduais. Nessa fase, dos nove estados nordestinos apenas a Paraíba e Pernambuco não tinham interventores militares.

¹ “Essa renda *per capita* [da população de origem europeia] na passagem do século XVI para o XVII corresponde a cerca de 350 dólares de hoje (1959). Essa renda *per capita* estava evidentemente muito acima da que prevalecia na Europa nesta época, e em nenhuma outra época de sua história – nem mesmo no auge da produção do ouro – o Brasil logrou recuperar esse nível.” FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, p.58.

² Ver RAPOSO, E. 1930: Seis versões e uma revolução. Recife: Massangana, 2006. Cap. 1, A Paraíba e o Nordeste: da fartura à pobreza.

Eram governados por Antenor Navarro e Carlos de Lima Cavalcanti, ambos, porém, considerados tenentes civis e ex-conspiradores fortemente identificados com o ideário tenentista. No entanto, a partir de 1934, esses tenentes, que tinham a mentalidade reformista e preocupações sociais, começaram a ser afastados de suas posições, caindo o seu número para apenas cinco. A partir de então, o significado radical e antioligárquico da revolução no Nordeste começou a diminuir e a cada troca de interventor seu sucessor era originário de grupos políticos cada vez mais tradicionais, agora escolhidos pelo presidente da República, que certamente não estava interessado em criar ou transformar as fracas e dependentes oligarquias nordestinas em fortes grupos radicais com capacidade reivindicatória incisiva.

Sem dúvida alguma, para isso contribuiu a cisão do bloco tenentista, que enfraqueceu e reduziu a coesão do grupo e conseqüentemente diminuiu o peso de sua ação política. O afastamento de Prestes e a morte de Siqueira Campos eliminaram de uma só vez os dois maiores expoentes do movimento. A rebeldia inicial foi aos poucos vencida. Em 1937, a instalação do Estado Novo afastou Juracy Magalhães – o menos radical dos tenentes – e Carlos Lima Cavalcanti das interventorias da Bahia e Pernambuco, e frustou a candidatura à presidência da República do paraibano José Américo de Almeida, bastante identificado com os ideais tenentistas.

Esse processo de marginalização dos tenentes coincidiu com a volta da noção de hierarquia dentro do exército e o retorno dos generais ao comando da situação institucional e política. Isto, conseqüentemente, provocou a volta do Nordeste e de seus tenentes a uma posição menos importante no cenário da política federal.

Alguns revolucionários nordestinos foram cooptados pelo poder central, e aqueles que não aceitaram essa nova tendência foram afastados.

Como assinalado acima, fora os tradicionais esforços de combate à seca, foi apenas nos governos de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek que foram dadas atenções nacionais aos problemas do desenvolvimento do Nordeste com a criação do Banco do Nordeste e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), esta fruto do documento “Uma política de desenvolvimento para o Nordeste”, elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que pretendia combater o subdesenvolvimento da região por intermédio de incentivos fiscais que seriam mobilizadores da industrialização da região.

Participação da economia nordestina na riqueza nacional

A análise das tabelas que cobrem o período que vai do governo Dutra ao primeiro mandato de Lula – contendo as taxas do PIB real do Nordeste e do Brasil, a participação do PIB do Nordeste no PIB brasileiro e o crescimento do PIB por período presidencial (Nordeste e Brasil) – nos oferecerá a possibilidade de melhor qualificar e detalhar as reflexões até aqui realizadas.

Governos	PIB real a valores de 2000 (média do período presidencial) (R\$ bilhões)		Participação do Nordeste no PIB brasileiro (A) / (B)
	Nordeste (A)	Brasil (B)	
Dutra	10,18	68,40	14,88%
Vargas e Café Filho	11,98	91,60	13,08%
Juscelino Kubitschek	16,93	122,12	13,86%
Jânio Quadros	21,45	151,90	14,12%
João Goulart	24,79	167,61	14,79%
Castelo Branco	25,32	170,15	14,88%
Costa e Silva	28,45	197,42	14,41%
Médici	39,50	345,26	13,55%
Geisel	61,82	543,02	12,75%
Figueiredo	98,57	775,57	12,71%
Sarney	122,92	928,70	13,24%
Collor	121,03	927,25	13,05%
Itamar Franco	128,03	996,69	12,85%
Fernando H. Cardoso I	132,95	1020,69	13,03%
Fernando H. Cardoso II	145,77	1115,52	13,07%
Lula I	171,71	1328,11	12,93%

FONTE: dados calculados com base no Ipeadata.

Governos	Crescimento do PIB por período presidencial / Brasil (soma dos anos)	Crescimento do PIB por período presidencial / Nordeste (soma dos anos)
Vargas e Café Filho	33,99%	17,6%
Juscelino Kubitschek	33,3%	41,3%
Jânio Quadros	24,3%	26,6%
João Goulart	10,3%	15,5%
Castelo Branco	1,5%	2,1%
Costa e Silva	16,0%	12,3%
Médici	74,8%	38,8%
Geisel	57,2%	56,6%
Figueiredo	42,8%	59,4%
Sarney	19,7%	24,7%
Collor	(-) 0,2%	(-) 1,5%
Itamar Franco	7,4%	5,7%
Fernando H. Cardoso I	2,4%	3,8%
Fernando H. Cardoso II	9,2%	9,6%
Lula I	19,0%	17,7%

FONTE: dados calculados com base no Ipeadata.

1) Primeiramente, olhando para as colunas “PIB real” e “Taxa de crescimento médio (Nordeste e Brasil)”, constatamos que existe forte proporcionalidade entre os crescimentos do Brasil e do Nordeste.

2) Decorrente dessa primeira constatação, podemos observar, na coluna “Participação do Nordeste no PIB brasileiro”, a pequena variação existente da participação da economia nordestina na economia nacional durante os governos examinados. De fato, os percentuais dessa participação durante mais de meio século variaram apenas entre 12% e 14%, aproximadamente.

3) De acordo com a coluna “Crescimento do PIB por período presidencial” para o Brasil e para o Nordeste, verifica-se que, de maneira geral, durante os governos desenvolvimentistas (de Dutra a Figueiredo) as taxas de crescimento foram mais robustas, tanto para o Brasil como para o Nordeste. Deve-se considerar, para melhor compreensão do período, que tendo sido o mesmo majoritariamente desenvolvimentista, houve, também, momentos de pouca intervenção do Estado, como no primeiro período do governo Dutra, no segundo período do governo Vargas, nos governos Café Filho, Jânio Quadros e Castelo Branco. O ponto extremo desse período foi o governo Castelo Branco, que

praticou uma política econômica francamente estabilizadora, preocupada em arrumar as contas nacionais, combater o processo inflacionário e a dívida pública que assolavam o País. As taxas de crescimento nesse governo, destoando visivelmente dos demais, foram de 1,5% a do Brasil e de 2,1% a do Nordeste.

4) Durante os governos envolvidos preponderantemente com a estabilização das contas públicas nacionais (Sarney a Lula I), o padrão de crescimento do PIB, tanto do Brasil como do Nordeste, foi significativamente mais modesto. O ponto extremo dessa queda de crescimento ocorreu durante o governo Collor, quando o PIB nacional foi de 0,2% ponto negativo e o do Nordeste, 1,5% ponto negativo.

5) É preciso estar atento às taxas de crescimento do PIB das tabelas expostas que foram calculadas somando-se os anos correspondentes a cada período presidencial. Sendo tais períodos irregulares no número de anos, os percentuais calculados servem apenas para se obter os padrões de crescimento do período como um todo e não para comparação de governo a governo.

6) Durante os mandatos Vargas e Kubitschek foram realizados os primeiros esforços institucionais para a promoção de uma política de desenvolvimento do Nordeste (Banco do Nordeste e Sudene, respectivamente) e a partir desses dois governos as taxas de participação do Nordeste no PIB brasileiro cresceram pouco, mas de maneira regular. Assim, no governo Vargas a taxa de participação foi de 13,08%; no período Kubitschek aumentou para 13,86%; com Jânio Quadros, subiu para 14,12%; com Goulart, atingiu 14,79%; e no governo Castelo Branco foi para 14,88%.

7) Também é digno de nota que, durante os governos desenvolvimentistas do período militar, a participação do Nordeste na economia nacional diminuiu sucessivamente. Nos governos de Costa e Silva, Médici e Geisel tais taxas foram, respectivamente, de 14,41%, 13,55% e 12,75%.

8) Entre o governo Sarney e o início do segundo mandato de Lula – todos preocupados com o combate à inflação –, a participação do Nordeste na economia nacional permaneceu em torno de 13%, inclusive para o ano 2007 (13,1%), último em que há números disponíveis e não presentes em nossa tabela.

Considerações finais

As razões da decadência econômica do Nordeste têm explicações não só econômicas como, também, políticas e de origens históricas. Estas explicações históricas tanto podem ser seculares (por exemplo, a decadência da produção da cana de açúcar verificada a partir do século XVII) como, também, mais recentes

– neste caso enquadra-se o fato de que o Nordeste, após participar centralmente do movimento revolucionário de 1930, não conseguiu se inserir no processo de desenvolvimento industrial que passou a ocorrer, a partir de então, nos estados do Centro-Sul.

Outro importante aspecto para entender qual foi a dinâmica do desenvolvimento do Nordeste brasileiro é relativo à alternância entre governos e períodos desenvolvimentistas e estabilizadores. Durante os governos desenvolvimentistas, quando o crescimento da riqueza nacional foi mais elevado, houve melhores oportunidades para a realização de políticas de crescimento regional. Porém, durante os governos desenvolvimentistas do período militar não se verificou o aproveitamento de tais condições.

O desenvolvimento regional brasileiro dependeu e depende excessivamente do governo central em razão da força que o Estado nacional adquiriu no processo de industrialização e modernização do País, tendo o desenvolvimento do Nordeste passado a ser uma preocupação nacional somente a partir dos governos Vargas e Kubitschek, com a criação do Banco do Nordeste e da Sudene.

A partir desses dois governos desenvolvimentistas, quando as taxas de crescimento da economia nacional foram mais altas e quando surgiu a consciência de que políticas de desenvolvimento regional deveriam ser postas em prática, é que houve um incremento do desenvolvimento do Nordeste, que, apesar de consistente e regular até o início dos anos 1960, foi, porém, bastante modesto.

Referências

Livros

ISMAEL, R. *Nordeste: A força da diferença – Os impasses e desafios da cooperação regional*. Recife: Editora Massangana, 2005

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1959.

RAPOSO, E. *1930: Seis versões e uma revolução – História oral da política paraibana (1889-1940)*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco – Editora Massangana, 2006.

Documento mimeografado

RAPOSO, E. *O Banco Central do Brasil – O leviatã ibérico*. Mimeo, 2010.