

A LUTA PELO NORDESTE E A ESTRATÉGIA DA SUDENE

CELSO FURTADO,

Superintendente da SUDENE.

Não é de hoje que se luta no Brasil por uma solução construtiva para o problema do Nordeste. Ainda no Império foram criadas comissões técnicas para enfrentar as crises sociais decorrentes das então chamadas "sêcas do Ceará", e os primeiros grandes açudes públicos tiveram sua construção iniciada no século passado. Pode-se afirmar que, nos três últimos quartos de século, o Nordeste tem constituído uma preocupação constante para os homens de govêrno dêste país, e também que, tão antigo quanto essa preocupação, tem sido o descrédito que existe na região com respeito à capacidade do govêrno para enfrentar o problema.

A criação da Inspetoria de Sêcas, em 1909, resultou ser um ato de grande alcance, mas teve como causa imediata o desejo de tranqüilizar a opinião pública, que já então se impacientara com a sucessão de relatórios e de promessas logo esquecidas. Coube a um homem da mais alta categoria intelectual e moral, o engenheiro de minas Arrojado Lisboa, elaborar o primeiro plano de ação da Inspetoria e dirigi-la durante os seus primeiros três anos de atividade. Combinando um conjunto de obras de curto prazo com programa sistemático de levantamento dos recursos naturais da região, Arrojado Lisboa lançou as bases de uma obra de extraordinário alcance, cujos frutos melhores seriam colhidos no govêrno Epitácio Pessoa. As duas grandes épocas da Inspetoria de Sêcas, nessa primeira fase — a de realização do importante programa de estudos básicos e a de execução do grande conjunto de obras — são também os dois períodos da administração Arrojado Lisboa. Temos aí o caso de um técnico, que soube apreender em tôda sua extensão o complexo problema nordestino. O trabalho sistemático que empreendeu iguala-se, em padrão técnico, aos melhores de sua época em qualquer país. Uma segunda fase não menos fecunda para a Inspetoria de Sêcas, abre-se após a Revolução de 1930, sob o impulso vigoroso que lhe dá José Américo de Almeida, em sua primeira passagem pelo Ministério de Viação. Nessa segunda fase, os horizontes ainda são mais amplos, pois aos trabalhos da engenharia vêm somar-se os da agronomia. Coube a técnico de grande valor, o agrônomo José Augusto Trindade, e ao seu continuador, Guimarães Duque, filho da terra mineira, e hoje o mestre incontestado de todos nós que procuramos conhecer os problemas do Nordeste, desviar as

atensões dos boqueirões e das reprêas para a utilização da água em programas de irrigação; da miragem da erradicação das sêcas para a adaptação do homem ao meio, num quadro ecológico no qual as longas estiagens se integram necessariamente.

Quando analisamos retrospectivamente êsse meio século de esforço, do qual participaram homens sob todos os pontos de vista excepcionais, não podemos deixar de interrogar-nos por que razões os resultados alcançados foram tão pequenos. Porque não podemos fugir à realidade que aí está: não obstante êsse esforço, o Nordeste não encontrou o caminho do seu desenvolvimento. Pelo contrário, com a população cresceram a pobreza e a fragilidade social, transformando-se a região na mais vasta zona de miséria do Hemisfério Ocidental. Essas reflexões têm grande sentido de oportunidade, no momento presente, pois elas apontam inexoravelmente para a conclusão de que a principal razão do fracasso estêve em que faltou à ação técnica apoio no plano político, não somente no sentido de permitir a continuidade do trabalho, como também no de encaminhar as soluções de base exigidas, através de reformas institucionais, sem as quais o esforço e o entusiasmo logo se transformariam em gestos estêreis.

Ao iniciar o seu trabalho em 1909, Arrojado Lisboa percebeu que o esforço de mais imediata frutificação, no Nordeste, seria no setor hidrológico. Foi o que então se chamou a "solução hidráulica" para o problema das sêcas. Retendo, em pontos estratégicos, parte substancial das águas que correm torrencialmente na estação chuvosa pelo leito dos grandes rios secos, ter-se-ia dado passo fundamental para a solução de múltiplos problemas. Arrojado teve intuição das grandes dificuldades que teriam de ser enfrentadas para levar adiante um grande plano de utilização agrícola da água, fim último colimado. Imaginava êle, entretanto, que a existência de grandes quantidades de água represada tornaria tão óbvia a necessidade de sua plena utilização, que os demais obstáculos seriam facilmente removidos. Era como se a energia potencial da água represada atuasse como grupo de pressão incontível no plano político e social. Coube a José Augusto Trindade e a Guimarães Duque confrontar-se com êsses obstáculos que se interpunham entre a acumulação de água e sua transformação em força transformadora da agricultura. E o resultado dêsse confronto veio demonstrar que o grande engenheiro de minas fôra demasiado otimista ao assimilar à simplicidade de um modêlo de mecânica a arcaica estrutura político-social do Nordeste.

A irrigação não tem nenhuma tradição nas terras nordestinas. A economia dessa região não está organizada para a sêca, que é a exceção. Está tôda ela montada como se a sêca não existisse. O simples prolongamento do verão, ou atraso do inverno — como ocorreu êste ano na Bahia — acarreta sérios transtornos em razão da extrema fragilidade da economia regional. Levar adiante um plano de irrigação significa preparar um nôvo tipo de agricultor, que corresponde, na

indústria, a um pequeno empresário *double* de operário especializado. Mais ainda, significa desenvolver técnicas próprias, de acordo com os tipos de solos existentes e organizar um apoio técnico e financeiro ao agricultor sem o qual não poderá subsistir uma economia capitalizada como é a da irrigação. Esforço admirável nesse sentido foi feito pelo Serviço Agro-Industrial do DNOCS, graças principalmente a Guimarães Duque. Esse esforço, entretanto, malogrou-se porque não foram criadas as condições institucionais para que ele frutificasse. É que havia um problema mais amplo, que permeava todos os outros: o da estrutura agrária da região. As terras das bacias dos açudes estão em mãos de grandes proprietários, integrados em um sistema de vida de base principalmente pastoril, adversos a toda modificação fundamental nas formas de organização do trabalho que tenham projeções no plano social. Não é de admirar, portanto, que os projetos de irrigação com água dos grandes açudes não hajam passado de tímidos ensaios, cujo resultado prático, aliás, se limitou a permitir o maior enriquecimento de uns poucos grandes proprietários de terras. O resultado último do grande esforço de Arrojado Lisboa transformou-se assim em meia caricatura, sendo o Nordeste hoje, muito provavelmente, a região do mundo em que mais água foi acumulada pelo homem para evaporar-se, ou para não ser utilizada economicamente. Ao considerarmos esse meio século de trabalho, nas duras condições do Nordeste, concluímos, sem dificuldade, que os homens que estabeleceram as diretrizes técnicas fizeram o melhor que se podia haver feito em sua época. Foram as condições políticas que levaram esse esforço à frustração e à esterilidade. Nós, os dirigentes da SUDENE, refletimos detidamente sobre essa experiência antes de empreender a grande luta em que estamos empenhados, com o apoio de toda a opinião esclarecida do Sul do país. A nossa grande estratégia, fundada na análise da experiência daqueles que nos antecederam, assenta em três pontos. Dois deles dizem respeito à necessidade de abrir o horizonte contra o qual marchamos, a fim de comprometer de imediato todos os elementos que, de uma maneira ou outra pesarão nas decisões finais. O terceiro ponto diz respeito à necessidade de dar maior profundidade às forças que nos apóiam na retaguarda.

Em primeiro lugar, consideramos que é necessário abordar o problema do Nordeste como um problema de desenvolvimento, isto é, de um ponto de vista positivo e dinâmico. Devemos evitar dar excessiva ênfase a um aspecto negativo do complexo regional, como é o caso das secas. A estação chuvosa, em grande parte do Nordeste, é irregular de forma mais ou menos constante. Quando essa irregularidade passa de certos limites — digamos, quando ocorre uma quebra de 30 por cento na precipitação pluviométrica — temos uma seca. Tão raro quanto uma seca de grandes proporções é um inverno efetivamente regular. Em razão disso, o desenvolvimento econômico do Nordeste deverá assumir a forma de um duplo processo de elevação da produtividade e de adaptação progressiva às condições ecológicas regionais.

O desenvolvimento, em tese, constitui sempre um processo multiforme, de progressiva diferenciação e complementaridade entre as partes de um sistema econômico. Daí que uma política de desenvolvimento tenha que olhar simultaneamente em múltiplas direções, sem contudo perder a unidade de propósito. Esse princípio é particularmente verdadeiro no caso do Nordeste, pois ali o desenvolvimento não pode seguir linhas convencionais. *Pari passu* com o esforço de capitalização, deve realizar-se outro de adaptação ao meio, o que exige inclusive a criação de uma tecnologia própria. Estamos hoje totalmente convencidos de que para que o Nordeste alcance simplesmente o atual nível de renda do Centro-Sul do Brasil, isto é, para que triplique a renda *per capita* daquela região, será necessário que tenhamos um conhecimento dos solos tropicais muito mais completo do que o existente, hoje, dentro e fora do Brasil. Dispomos, no Nordeste, de três milhões de hectares de solos de tabuleiro, com adequada precipitação, próximos às zonas mais populosas, cujo aproveitamento ainda constitui uma incógnita. Entretanto, fôra possível utilizar essas terras e duplicaríamos a área cultivada na região sem necessidade de apelar para as zonas semi-áridas. Devemos partir do princípio de que no Nordeste existem abundantes recursos ainda não aproveitados e que esse não aproveitamento resulta não somente da falta de levantamentos sistemáticos, mas também de que as tecnologias disponíveis, criadas para distintas condições mesológicas, nem sempre têm eficácia naquela região. Observado do ângulo do desenvolvimento, o problema do Nordeste é talvez mais grave nas regiões úmidas do que nas semi-áridas. A ênfase no problema das secas dificultou esse exato diagnóstico. Entretanto, é nas regiões úmidas que a mortalidade infantil é mais elevada, que é mais curta a perspectiva de vida, que é mais miserável a dieta do trabalhador comum. Por outro lado, é nas regiões úmidas que os recursos de terra são flagrantemente subutilizados e é dela que emigram permanentemente capitais para as regiões ricas do Sul do país. E também é nessas regiões que estão concentradas duas tércas partes da população nordestina. Era, portanto, indispensável abordar em conjunto o problema nordestino: o desembrêgo nas regiões urbanas, a subutilização da terra nas regiões úmidas, a inadaptação ao meio nas zonas semi-áridas. E somente do ângulo do desenvolvimento econômico seria possível encontrar denominadores comuns a todos esses problemas, atacando simultaneamente em tôdas as frentes, sem, contudo, dispersar esforços.

O segundo ponto de nossa estratégia está intimamente ligado ao anterior: não seria possível solucionar o problema do Nordeste limitando as nossas preocupações ao setor público. Não devemos esquecer que grande parte dos investimentos são de responsabilidade do setor privado. E a análise estatística tem demonstrado que o Nordeste é uma região exportadora de capitais privados. O principal objetivo de uma política de desenvolvimento teria que ser, portanto, fixar na região os capitais que lá se formam, pois esses capitais se aplicam repro-

dutivamente, criando emprêgo permanente para a população. Limitar a promoção do desenvolvimento ao setor de obras públicas seria deixar de lado êsse importante fator dinâmico do processo de crescimento que é a ação empresarial. Êste fato, por si só, singularizaria a atuação da SUDENE como órgão de desenvolvimento regional: o haver combinado o planejamento das obras públicas, o estudo sistemático dos recursos naturais, o fomento à pesquisa tecnológica e a formação de pessoal técnico, isto é, o haver combinado a ação direta do govêrno com a administração das múltiplas formas de incentivo à iniciativa privada. Mais de cinqüenta projetos industriais aprovou a SUDENE nos últimos dois anos, que devem ser considerados como sua fase de instalação, o que permitiu ao Nordeste recuperar uma posição de liderança entre as regiões do país em que mais cresceu o investimento industrial nesse período. Temos cuidado, simultâneamente, da eletrificação e das indústrias que irão consumir energia, do estudo dos recursos naturais e das indústrias que processarão êsses recursos, do sistema de transportes e dos bens que irão circular. Sômente assim criaremos na região o clima de otimismo necessário à fixação dos capitais locais e à atração de capitais de regiões mais desenvolvidas. Os incentivos que vos referi, não se limitam à administração de favores previstos em lei. Consideramos conveniente estudar sistemáticamente os principais ramos industriais já existentes na região e assistir os empresários na definição de suas próprias necessidades. Por êste método, estamos treinando todo o pessoal especializado da indústria têxtil regional e pretendemos reequipar mais de sessenta fábricas nesse ramo, num período de dois anos.

Permiti que vos refira agora o terceiro ponto do que chamei a nossa grande estratégia. Trata-se da necessidade de manter estreitamente unidos a ação técnica e o comando político. Quando afirmamos que a SUDENE é um órgão estritamente técnico, queremos dizer que ela é independente de tôda injunção político-partidária. Mas não existe plano de desenvolvimento sem política de desenvolvimento, e nenhuma política pode alcançar eficácia sem o apoio dos centros principais do poder político. O que singulariza a SUDENE é que nela a técnica e a política não estão isoladas em dois planos distintos. De seu Conselho Deliberativo participam governadores de nove Estados, autoridades essencialmente políticas. A autoridade do seu superintendente, que é também o dirigente do órgão, é delegada do Chefe do Executivo federal. Por essa forma, tratou-se de evitar o dualismo que no passado foi fatal para a autoridade técnica. Essa unidade do técnico e do político permitiu à SUDENE comunicar-se diretamente com a opinião pública. Não estando vinculada a qualquer ação partidária, os seus objetivos podem ser submetidos ao teste da discussão aberta. Como o debate em tórno dos problemas do desenvolvimento não transborda dos critérios de racionalidade e tem um caráter educativo, a grande polêmica em tórno da SUDENE contribuiu para formar uma consciência regional das dificuldades a enfrentar e da necessidade de exigir

seriedade e continuidade da ação governamental. Elevou-se, assim, o nível de toda a discussão política na região, conforme ficou demonstrado nas últimas eleições estaduais de governadores, que foram disputadas em torno de planos e políticas de desenvolvimento. Haver vinculado o problema do desenvolvimento ao debate político, eis a chave do apoio que recebeu a SUDENE da opinião pública. Houvésemos conservados em círculos herméticos a análise dos problemas objetivos da região, isolando do povo aquilo que se convencionou chamar de "problemas técnicos", e permitindo que a discussão aberta se limitasse ao entrechoque de pontos de vista particulares de políticos locais, e teríamos apenas repetido o passado sem maiores possibilidades de sobrevivência. Essa reflexão fizemo-la desde o começo, pois sabíamos que sem um grande apoio da opinião pública a SUDENE não se colocaria à altura da tarefa enorme que tem diante de si. Sabíamos, das lições do passado, que o desenvolvimento econômico do Nordeste exigirá reformas institucionais que somente poderão ser equacionadas e executadas por um órgão que goze de extraordinária autoridade na região, e que essa autoridade não poderá ser conservada à base de "slogans" e mitos. Era indispensável levar até o povo a discussão objetiva dos problemas do desenvolvimento, desintoxicá-lo das promessas fáceis de período eleitoral, reconquistar-lhe a confiança nos homens responsáveis pela administração da coisa pública.

A experiência que vivemos no Nordeste nos últimos três anos, como técnicos totalmente desligados das articulações político-partidárias, encerra uma lição. Essa lição é que a ação do técnico não tem sentido se se exerce isoladamente. É como parte do esforço da coletividade para desenvolver-se que ela deve ser compreendida. Em outras palavras, a ação do técnico, em nossa geração, tem necessariamente uma dimensão social. O técnico não se sente realizado como cidadão e como homem se o seu esforço não alcança uma elevada eficácia social. Por outro lado, a comunidade exige do técnico que ele responda a esse chamado, assuma a responsabilidade que lhe cabe nesta fase decisiva de reconstrução do país. Havendo tomado consciência deste fato, o técnico já não pode ignorar os fins últimos da ação social dentro da qual se insere o seu esforço. Pelo contrário, deve participar na difinição desses fins, traduzindo-os em elementos de racionalidade. Desta forma, os homens de formação científica poderão contribuir decisivamente para que os objetivos do desenvolvimento econômico e social não sejam transformados em mitos. A luta pelo desenvolvimento é também uma luta pela racionalidade na política, pois somente superando as mitologias ideológicas poderemos evitar o domínio do povo por demagogos e aventureiros.