

O Nordeste e a extinção da Sudene

Gilvandro Coelho

Professor Titular do DCJ

Resumo

O artigo reafirma que o atraso do Nordeste não é produto da seca, mas decorre do atraso cultural e de políticas econômicas nacionais. Para corrigir essas distorções, cumpre desenvolver o Nordeste como região, criar um plano de desenvolvimento e um fundo constitucional administrado por uma agência governamental federal, com recursos constitucionais, que não seja controlada pelo mercado, como a SUDENE. **Palavras-chave:** Nordeste, subdesenvolvimento, SUDENE, ADENE e mercado.

O princípio da igualdade jurídica, enunciado no Art. 5º, da Constituição Federal de 1988, leva-nos a refletir sobre a natureza dessa isonomia, uma vez que ele constitui elemento fundamental do conceito de justiça, e o sentido do justo é universal, conforme ressaltou o eminente Georges Renard. Sem maiores dificuldades, percebemos, também, que o senso de justiça, embora universal, traduz, apenas, a igualdade formal. Em última análise, assenta na forma humana e na matéria de que o ser humano é feito – carne e osso. No mais, as pessoas são diferentes umas das outras. Assim, para a ciência jurídica, isso significa que a lei, para atingir a desejável igualdade entre homens e mulheres, deverá tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida das suas desigualdades, conforme o princípio filosófico de Justiça. Aí é que reside a maior dificuldade: encontrar essa proporção de Justiça, de que falava o ministro Seabra Fagundes.

Para logo, também, constatamos que, enquanto o amor aproxima os homens, o ódio leva à destruição e à guerra. Aquele ensina a cooperação imprescindível para o êxito de qualquer trabalho em grupo. Exige, no entanto, que as pessoas saibam respeitar o diferente, porque ele tem o direito de pensar de modo diverso e não vejam nele, necessariamente, um inimigo.

Aplicando esses conceitos à realidade brasileira e nordestina, analisaremos os resultados preliminares do Censo de 2000 feito pelo IBGE, ultimamente divulgados. Trouxeram surpresas, mas fazem importantes advertências e apontam caminhos que a minha experiência de SUDENE,

como ex-diretor de sua Assessoria Jurídica (AJ) nas administrações dos superintendentes João Gonçalves de Souza e Rubens Costa, permitiu analisar e vivenciar.

Somos quase 170 milhões de brasileiros (169.544.443). O País suportou urbanização acelerada, viu multiplicada a necessidade de serviços públicos e não se preparou adequadamente para atender a demanda, no ritmo em que se processavam as mudanças. Pernambuco é o sétimo Estado mais populoso do Brasil, e o Recife perdeu para Salvador a terceira posição, está atrás de Fortaleza, que ocupa o 5º lugar. O Nordeste, apesar de ser a região que percentualmente menos cresce no Brasil (1.3%), ocupa 18% do território nacional; tem mais de 42 milhões de habitantes distribuídos, de modo irregular, em vasta extensão, que compreende nove Estados na federação, ao lado de um Norte menos desenvolvido, com grandes potencialidades, do Centro-Oeste, do Sudeste e do Sul, em pleno desenvolvimento. Mas, somamos 5.638.381 no Maranhão, 2.840.969 no Piauí, 7.417.402 no Ceará, 2.770.730 no Rio Grande do Norte, 3.436.718 na Paraíba, 7.910.992 em Pernambuco, 2.817.903 nas Alagoas, 1.779.522 em Sergipe e 13.066.764 na Bahia. (Folha de S. Paulo 22.12.2000)

A partir da vigência da Lei Federal nº 9.690, de 15 de julho de 1998, sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, a área da SUDENE passou a incluir, além do Nordeste geográfico, mais 175.032km² de Minas Gerais, compreendendo 141 municípios, o Norte de Minas e o Vale do Jequitinhonha – com uma população estimada de mais de 2 milhões de habitantes e 24.451km² do norte do Espírito Santo, com 24 municípios (PEREIRA, 2000).

Esses números significam, conforme já escrevíamos em nossa monografia de pós-graduação (Contribuição da SUDENE para o Desenvolvimento Nacional, Rio, 1971), que, se o Nordeste fosse um Estado soberano, seria, na América do Sul, o segundo em população e o terceiro em área; teria, portanto, destacada posição, inclusive estratégica e geográfica.

Assim, evidencia-se, desde logo, que, para desenvolvermos o Nordeste, há necessidade de competência técnica, recursos constitucionais e de promover a união entre os nove Estados federados que o compõem, a

fim de manter desejável integração regional. Ela certamente facilitará as reivindicações e permitirá à região reclamar, como região, o atendimento das prementes necessidades da imensa população que ali vive e, por louvável amor ao torrão natal, não deseja deixá-la, porque é a terra dos seus ancestrais, onde nasceram eles e os seus filhos. Contudo, sem educação e carente de preparo técnico, a região continua a sofrer periodicamente os efeitos de um fenômeno climático – a seca – que pode ser corrigido tecnicamente e macula toda a região, porque continua a fomentar distorções facilmente perceptíveis, condenáveis e intoleráveis em um Estado Democrático de Direito, como a chamada “indústria da seca”.

Vale ressaltar que nenhuma região, em qualquer país, conseguiu desenvolver-se sozinha. Precisa contar com o apoio decidido das demais. Também, a experiência nacional demonstra que os nove Estados da Federação não têm condições de equacionar e, muito menos, de resolver, isoladamente, os enormes problemas, que crescem diuturnamente e reclamam soluções globais, que demandam competência técnica e vontade política. São fatores que precisam ser somados, mas difíceis de harmonização coincidente em regime político que alimenta a proliferação de partidos, cria indesejável dança entre os aspirantes ao poder, instila ódio entre pessoas que pensam de forma diferente e exige respostas que ultrapassam as capacidades técnica e financeira dos que conseguem vencer esses obstáculos por meio de eleições gerais, por mais corretas que sejam, mesmo realizadas pela Justiça Eleitoral.

Esse diagnóstico foi feito há mais de 40 anos pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). A criação da SUDENE, em 1959, no governo do Presidente Juscelino Kubitschek, significou a resposta clarividente dos interesses nacionais desenvolvimentistas ao desafio lançado ao país pelos graves problemas gerados por diferenças regionais, inclusive pela aludida indústria da seca do Nordeste. Tivemos ocasião de analisar algumas das importantes realizações desse órgão propulsor do desenvolvimento do país e também concluímos que o desenvolvimento do Nordeste exige uma política abrangente dos aspectos globais de sua economia, acumulados e agravados por longa e pouco eficaz ação governamental, sempre pulverizada, que não

se pode circunscrever ao campo econômico ou ao problema da água, como muitos pensavam e talvez ainda pensem.

Cumprе, portanto, acordar o Brasil, a partir do Nordeste, estimulando a ética da solidariedade, para mantê-la no nível técnico em que foi criada por homens como Celso Furtado, corrigir distorções que surgiram, algumas pela ação do tempo ou mudanças no planejamento estatal, e não extingui-la por Medida Provisória, e criar outra autarquia federal, a Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE –, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, com o objetivo declarado de implementar políticas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento do Nordeste. Cumprе ressaltar que a nova Agência vai ser instalada e administrar um fundo que não dispõe de recursos constitucionais. Conforme a Medida Provisória n. 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, só foi regulamentada em 13 de fevereiro de 2002, meses depois da criação do novo órgão administrativo, pelo Decreto n. 4.126, daquela data e, ainda, dependente de um regimento interno a ser aprovado no prazo de até 90 dias depois.

Vale salientar, ainda, que, nos termos da aludida Medida Provisória n. 2.156-5, que criou a ADENE, o Plano de Desenvolvimento do Nordeste, também por ela criado, foi estendido a outros Estados e regiões, além do Nordeste geográfico. Conforme o seu art. 2º, abrange os estados do Maranhão, Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo e as regiões e os municípios do estado de Minas Gerais de que tratam as Leis 1.348, de 10 de fevereiro de 1951, 6.218, de 7 de julho de 1975 e 9.690, de 15 de julho de 1998, bem como os municípios de Águas Formosas, Ataléia, Bertópolis, Campanário, Carlos Chagas, Catuji, Crisólita, Franciscópolis, Frei Gaspar, Fronteira dos Vales, Itaipé, Itambacuri, Ladainha, Maxacalis, Nanuque, Novo Oriente de Minas, Ouro Verde de Minas, Pavão, Pescador, Poté, Santa Helena de Minas, Serra dos Aimorés, Setubinha, Teófilo Otoni e Umbaratiba, pertencentes ao Vale do Macuri, além de Santa Fé de Minas e São Romão.

O fato repercutiu no Congresso Nacional. Governadores do Nordeste se reuniram com o Ministro da Integração Nacional para discutir a recriação da SUDENE. Segundo a opinião do Senador Carlos Wilson, de Pernambuco, o novo órgão é, apenas, instância administrativa tutelada

pela esfera federal e nada tem da verdadeira SUDENE, criada por Juscelino Kubitschek e Celso Furtado (Jornal do Senado, 13.11.2001).

Se é preciso superar o subdesenvolvimento que prende o Nordeste, essa superação deve ser feita a partir de um projeto nacional que envolva a região como região e não dividida em estados pequenos, que sozinhos não têm recursos para enfrentar os estados de outras regiões, atualmente mais desenvolvidos. A criação de agências governamentais autônomas, entendidas como entes fracionários do aparelho administrativo do Estado, não impede o tratamento da região nordestina como um todo, orientada por um Plano Plurianual dotado de recursos constitucionais. Mas, por que havia necessidade de extinguir a SUDENE, também autarquia federal, sem amplo debate nacional ou, pelo menos, regional, por uma Medida Provisória, quando tinha um nome tradicional, definido e aceito pela população, tem realizado e sido objeto de estudos aprofundados no Brasil e no estrangeiro?

O que cumpre erradicar, de uma vez por todas, conforme demonstrou Celso Furtado (1999), é a idéia de que “o Nordeste vai mal por causa da seca” e que a causa do atraso nordestino estava no clima seco da região, quando ela reside em sua formação histórica e nas políticas econômicas nacionais (TAVARES, 2000).

As convicções do referido economista sobre a permanência do subdesenvolvimento, não obstante medidas tomadas, especialmente pela SUDENE, deve-se,

à ação de fatores de natureza cultural. A adoção pelas classes dominantes dos padrões de consumo de países de níveis de acumulação muito superiores ao nosso explica a elevada concentração de renda, a persistência da heterogeneidade social e a forma de inserção no comércio internacional (FURTADO, 1999, p. 60).

Ao refletir sobre a formação do Brasil, o mesmo Celso Furtado – bacharel em Direito pela Universidade do Brasil, doutor em Economia pela Universidade Paris-Sorbonne e pós-doutorado em Cambridge, na Inglaterra

– disse que, em nosso Brasil, há mais intranquilidade e incerteza, porque não sabemos como financiar o déficit externo e não queremos voltar à inflação. Por isso, afirma que tudo passa a depender da boa vontade dos credores para renovar os créditos necessários para compensar o desequilíbrio. O que fazer? Ele sugere três frentes de ação: reverter o processo de concentração patrimonial e de renda, o atraso nos investimentos no fator humano e a forma de inserção no processo de globalização (FURTADO, 1999, p. 32).

Na Mensagem aos Jovens Economistas (p. 69-102), que constitui um dos capítulos desse livro, traçou as pistas:

O cerne da questão é definir que modelo de desenvolvimento vai se propor ao Brasil para os próximos anos? É fundamental solucionar o problema da criação de empregos. Há possibilidade na agricultura, o que quase não existe em outros países. Mas é preciso ter um sistema de preços adequado. Não é problema a ser resolvido pelo mercado, que só se interessa pelo rentável. Criou-se a ilusão de que o Brasil deve alcançar a vanguarda em todos os setores. Mas é melhor fabricar automóveis acessíveis aos brasileiros do que lançar produtos de vanguarda que impõem técnicas poupadoras de mão de obra. As grandes empresas estão interessadas no mercado interno brasileiro. Se houver uma política séria com disciplina dos investimentos, elas não farão resistência, pois, em qualquer hipótese, levam vantagem se o mercado estiver crescendo. Cabe aos políticos, e mais ainda a toda a sociedade, avançar soluções para esses problemas. (FURTADO, 1999, p. 69-102).

Cumprido, destarte, ressaltar que, ao lado da competência técnica e de recursos constitucionais, há necessidade de sensibilidade para identificar os problemas da região e encontrar soluções adequadas, conforme a

gravidade dos problemas. Mas, acima de tudo, é necessário repor à evidência os valores fundamentais do Direito – justiça, bem comum e segurança –, tão necessários nestes tempos em que constatamos grandes mutações na ciência jurídica e um grande apelo à ética, inclusive na administração pública.

O professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, (2001, p. 74) renomado administrativista, refletindo essas mudanças, preleciona que a ordem jurídica contemporânea não é, apenas, um sistema coercitivo de legalidade. Mas também o é de legitimidade e de licitude.

REFERÊNCIAS

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

PEREIRA, Francelino; CARNEIRO, Cleuber. **SUDENE: renascer é preciso**. Brasília, 2000.

TAVARES, Maria da Conceição (Coord.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

WILSON, Carlos. Carlos Wilson critica proposta de recriar Sudene. **Jornal do Senado**, Brasília, DF, 13 nov. 2001. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/jornal>>. Acesso em: 20 jun. 2002.

Folha de São Paulo: **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 dez. 2000.