

Estado brasileiro e desenvolvimento regional: o debate parlamentar na constituição da Comissão do Vale do São Francisco (1946-1948)¹

The Brazilian State and regional development: the parliamentarian debate regarding the creation of the Commission of the São Francisco Valley (1946-1948)

Dilma Andrade de Paula**

Apresentação

Os estudos e práticas políticas do chamado campo do desenvolvimento são incessantemente renovados, comportando uma vastíssima produção em várias áreas do conhecimento, sendo também campos de disputas, em que visões, interesses e práticas contrastantes se batem. O São Francisco, grande rio de águas interiores, cantado em prosa, verso, cores, em grandes estórias e histórias, tem sido alvo de interesses e diferentes apropriações, desde as expedições de Halfeld² até o recente projeto de transposição de suas águas³. Segundo informações

** Pós-doutora em Antropologia Social (UnB, 2012) e Doutora em História Social (UFF, 2000). Atualmente, é Professora Assistente no Instituto de História da Universidade Federal de Uberlândia e participa do Núcleo Estado e Poder no Brasil, sediado no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal Fluminense. *E-mail*: paula.dilma@uol.com.br

¹ Esse trabalho faz parte de uma pesquisa mais ampla intitulada: "Planejamento e desenvolvimento em Minas Gerais, 1940-1960", desenvolvida no INHIS/UFU e no Departamento de Antropologia da UnB.

² Henrique Halfeld (1797-1893) percorreu trechos do Médio e Baixo São Francisco, realizando o primeiro estudo técnico sob solicitação do Imperador D. Pedro II, por volta de 1852-1854.

³ O "problema" do Vale do São Francisco reapareceu à ordem do dia, com o mega-projeto originalmente intitulado "Transposição do São Francisco", que consiste na construção de 720 km de canais para levar cerca de 2% das águas do rio a áreas secas de Pernambuco, Pa-

do Ministério do Interior:

Rio da integração nacional, o São Francisco, descoberto em 1502, tem esse título por ser o caminho de ligação do Sudeste e do Centro-Oeste com o Nordeste. Desde as suas nascentes, na Serra da Canastra, em Minas Gerais, até sua foz, na divisa de Sergipe e Alagoas, ele percorre 2.700 km. Ao longo desse percurso, que banha cinco Estados, o rio se divide em quatro trechos: o Alto São Francisco, que vai de suas cabeceiras até Pirapora, em Minas Gerais; o Médio, de Pirapora, onde começa o trecho navegável, até Remanso, na Bahia; o Submédio, de Remanso até Paulo Afonso, também na Bahia; e o Baixo, de Paulo Afonso até a foz.

O rio São Francisco recebe água de 168 afluentes, dos quais 99 são perenes, 90 estão na sua margem direita e 78 na esquerda. A produção de água de sua Bacia concentra-se nos cerrados do Brasil Central e em Minas Gerais e a grande variação do porte dos seus afluentes é consequência das diferenças climáticas entre as regiões drenadas. O Velho Chico – como carinhosamente o rio também é chamado – banha os Estados de Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe e Alagoas. Sua Bacia hidrográfica também envolve parte do Estado de Goiás e o Distrito Federal.⁴

As conjunturas mudam e, em cada novo projeto desenvolvimentista parece estar a “solução definitiva” para os problemas da população do Vale: seca, enchente, falta de saneamento, miséria etc. Em cada novo projeto, omite-se a vasta história do que se fez ou se tentou fazer antes. Talvez a omissão de informações e a dispersão de memórias sejam também estratégias de poder, em renovadas hegemonias. O discurso de desenvolvimento em torno da “seca” ou das potencialidades dos rios e de suas águas traz, em sua prática correlata, a recriação ou invenção de novas fronteiras de expansão de capital.

No sítio virtual da atual Codevasf – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba –, encontram-se as seguintes informações acerca do histórico dessa agência governamental: “A história da Codevasf está associada

raíba, Ceará e Rio Grande do Norte, projeto bilionário, numa escala muito mais ampliada de interesses e alocação de capitais econômicos e políticos do que fora nos anos 1950. Sobre as mazelas histórico-sociais em torno de obras passadas e presentes no rio, ver, por exemplo, BIONDI e HASHIZUME. *Brasil Sedento*. *Carta Capital*, 08 dez. de 2004, p. 12-18. Ver também entrevista com D. Luiz Flávio Cappio, “O São Francisco, a razão e a loucura”. *Estudos Avançados* 20, n. 56, 2006, p. 271-283.

⁴ Disponível em: <www.mi.gov.br/saofrancisco/revitalizacao>. Acesso em: 16 mar. 2012.

à importância do rio São Francisco no âmbito do crescimento social e econômico brasileiro”.⁵ Para que se tenha uma visão geral da evolução institucional da agência, a CVSF atuou durante os 20 anos previstos e foi sucedida, em 28 de fevereiro de 1967, por meio do Decreto-Lei nº 292, pela Superintendência do Vale do São Francisco – SUVALE, autarquia vinculada ao então Ministério do Interior. Em 16 de julho de 1974, para suceder a SUVALE, foi instituída pela Lei nº 6.088 a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba –CODEVASF, que “tem como objetivo promover o desenvolvimento da região utilizando os recursos hídricos com ênfase na irrigação”. Por força da Lei Nº 9.954, de 6 de janeiro de 2000, a CODEVASF teve sua área de atuação ampliada para a bacia do rio Parnaíba e, pela Lei Nº 12.196, para os vales dos rios Itapecuru e Mearim. Da atuação da CVSF até a CODEVASF, tal desenvolvimento social, agora sob a roupagem de “sustentável”, parece ter sido sempre uma quimera, motivadora de planos políticos sucessivos e vultosas obras de infraestrutura.⁶ A seguir, encontra-se uma exposição acerca do Plano inicial da CVSF, aprovado pelo Congresso Nacional e uma análise dos debates parlamentares que engendraram a Comissão. O objetivo do trabalho não é tratar de toda a trajetória histórica da CVSF, mas por meio do estudo de debates parlamentares que a antecedeu, analisar parte do ideário desenvolvimentista inerente à conjuntura dos anos 1940-50.

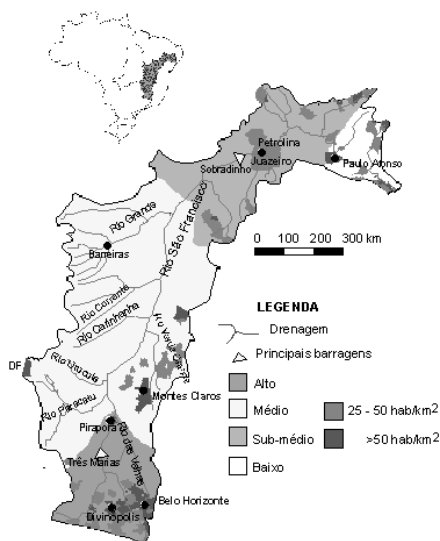
“Todo plano possui sua história” – as origens da Comissão do Vale do São Francisco

A criação da Comissão do Vale do São Francisco pelo Congresso Nacional em 15 de dezembro de 1948, operando a partir do final de 1949, foi a primeira grande iniciativa governamental de intervenção naquela ampla região, com destinação de verba

⁵ Disponível em: <www.codevasf.org.br>. Última modificação 26/02/2010 10:43. Acesso em: 24 ago.2010.

⁶ Para uma visão geral das políticas desenvolvimentistas no Vale do São Francisco: Camello Filho-Zuza, José Vieira. A política econômica regional do Vale do São Francisco: uma busca do desenvolvimento do interior brasileiro. *Revista de Estudos Sociais*, ano 10, n.20, v. 2, 2008, p.67-87.

inicial de custeio e contratação de pessoal técnico, para orientar e fiscalizar obras “emergenciais”⁷. No geral e em um prazo de vinte anos, visava-se elaborar e garantir a execução do Plano de Aproveitamento das Possibilidades Econômicas do Rio São Francisco, de acordo com o Art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição de 1946, e com a Lei n. 541, de 15 de dezembro de 1948. É possível inferir a amplitude desse planejamento pela própria extensão da chamada “Bacia Hidrográfica do São Francisco”, que abrange 634 mil km² (7,5% do país), conforme o mapa a seguir:



Fonte: Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. Disponível em: <www.saofrancisco.cbh.gov.br>. Acesso em: 10 mar.e 2012.

⁷ As obras em andamento eram: “conservação e melhoramentos dos campos de pouso existentes no Vale; conclusão dos estudos da usina elétrica do Fecho do Funil e prosseguimento dos da usina de Pandeiros; trabalhos de irrigação em Januária e ilhas do São Francisco, em Jatimã e Cabrobó; projeto de entreposto de pesca em Januária; hospitais regionais, alguns concluídos e outros em construção; centros e postos de saúde, em instalação; início da Escola Normal Rural de Penedo; conclusão do estudo para abastecimento d’água da cidade de Juazeiro; execução da profilaxia em larga escala no Vale; auxílio á Viação Bahiana do São Francisco; melhoramento e instalação de portos e estaleiros fluviais; limpeza e desobstrução de setores do rio São Francisco e de alguns de seus afluentes; trabalhos na barragem eclusada do braço do Sobradinho; levantamentos aerofotogramétricos e topohidrográficos do eixo do rio São Francisco e parte de seus afluentes; e projetos para rodovias de interligação de importantes municípios da região e também do sistema rodoviário do estado do Sergipe”. CVSF, 1950, p. 24.

O Plano da CVSF, encaminhado em 1950, era composto de 21 capítulos contendo estudos, propostas e programa de obras relativas à regularização do regime fluvial, melhoria dos transportes e comunicações, construção de centrais e usinas hidrelétricas e redes de transmissão, irrigação, saneamento urbano e rural, saúde pública, fomento da produção agrícola, pesquisa sobre aproveitamento de recursos minerais, reflorestamento e incremento da imigração e colonização. As obras foram orçadas e previstas para serem executadas de 1952 a 1956, numa primeira etapa, e nos anos seguintes previa-se que: “a energia elétrica abundante, a preço baixo, ocasionará, forçosamente, extraordinário surto no desenvolvimento agro-pecuário, na exploração dos minérios ocorrentes na região cujo conhecimento só agora se vem precisando”⁸. Constam do Plano vários anexos, como mapas, plantas e gráficos, e mais 35 volumes que contêm os documentos: emendas, atos, discursos, debates, projetos e depoimentos que foram realizados na constituinte de 1946 e depois na Câmara dos Deputados e Senado Federal. O Plano foi elaborado por uma equipe de técnicos de diversas áreas, presidida pelo engenheiro Paulo Peltier de Queiroz, com vários serviços de ordem técnica e de informação contratados e formado por comissões internas, pela Diretoria de Planos e Obras, dirigida pelo engenheiro Lucas Lopes⁹ e pela Diretoria de Produção e Assistência, dirigida pelo agrônomo Oscar Espínola Guedes, do Ministério da Agricultura.

⁸ DUTRA, E. G. Mensagem de 1949. Aproveitamento das possibilidades do São Francisco. In: BRASIL. COMISSÃO DO VALE DO SÃO FRANCISCO. **Plano geral para o aproveitamento econômico do Vale do São Francisco**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950, p. 12.

⁹ Lucas Lopes nasceu em Minas Gerais, em 25/06/ 1911. Formado em Engenharia Civil pela Universidade de Minas Gerais (1932), ocupou diversos postos de direção no Governo do Estado de Minas Gerais e no Governo Federal, em empresas privadas nacionais e estrangeiras, foi professor em Universidades, dentre outras. Segundo Lucas Lopes, a vaga da Diretoria de Obras da CVSF estava sendo disputada entre o PSD e a UDN e ele acabou sendo o indicado, atuando de 1949 a 1951. Naquela época era professor de geografia econômica, já conhecido como engenheiro. Deixou Belo Horizonte e foi para o Rio de Janeiro. Também na mesma época trabalhava na CBE- Companhia Brasileira de Energia (1940-1950), empresa filiada a uma companhia de construção civil e que formou uma equipe para atender a projetos específicos. Foram contratados pelo governo de Minas para preparar o Plano de Eletrificação de Minas Gerais, de onde sairia a proposta de criação da CEMIG- Centrais Elétricas de Minas Gerais, em que Lucas Lopes foi o primeiro diretor. Muito provavelmente, esses trabalhos, sobretudo o na CVSF, foi a ponta de lança para os que se seguiram, na Comissão Mista Brasil-EUA e no próprio governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). Cf. LOPES, 1991, *passim*.

O ideário do planejamento presente na CVSF incorporava os conceitos de “região” e de “domínio das águas”: navegação, proteção contra as enchentes, irrigação e geração de energia elétrica. Fez-se, na Introdução ao Plano da CVSF, a pergunta sobre a razão da escolha da bacia do São Francisco como merecedora de tratamento especial pelos constituintes de 1946. Foram apontados os fatores geográficos, geopolíticos e humanos considerados mais importantes:

[...] por não possuir o caráter de rio de penetração da hinterlândia, porque desenvolve a maior parte de seu curso paralelamente ao litoral e porque teve a sua função carreadora interrompida bem próximo da embocadura, o São Francisco não assistiu ao desenrolar de uma ocupação humana contínua de suas margens; além de uma série de queda e desníveis, grandes trechos de terras semi-áridas interrompiam a penetração montante de gentes.

[...] Ao longo de mais de um milhar de quilômetros, as margens do grande rio permanecem quase vazias de população, sem o poder de fixação humana que os grandes vales têm apresentado em outras regiões do globo, sem atrativos para desbravamentos e imigrações.¹⁰

Para incentivar a “ocupação” econômica do Vale, o Plano encaminhava propostas de obras para a regularização do regime fluvial do rio São Francisco, agregando outras questões relativas ao domínio das águas, como a navegação, construção de hidrelétricas e irrigação. A água tornava-se, portanto, elemento vital e organizador de toda uma estratégia de planejamento econômico de uma grande área. Com tais ações, pretendia-se catalisar e ativar “um processo natural de fixação humana, em contraposição à tendência de um centrifugismo migratório que se verifica no Vale.”¹¹

O regionalismo assumiu novo aspecto em fins da década de 1950 motivado, em parte, pelas crises advindas das secas no Nordeste (1951, 1952 e 1958), que ampliaram as migrações para os estados do Sul. Portanto, o Vale do São Francisco foi identificado como região-problema¹². Por outro lado, segundo

¹⁰ BRASIL. COMISSÃO DO VALE DO SÃO FRANCISCO. **Plano Geral para o aproveitamento econômico do Vale do São Francisco**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950. p. 34/35.

¹¹ Idem, p. 40.

¹² CANO, Wilson. **Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil**. Campinas, SP:

Ricardo Bielschowsky¹³, o economista Roberto Campos defendia, desde 1952, a filosofia do “planejamento seccional”, que significava planejar o desenvolvimento de determinados setores da economia, considerados prioritários por seu poder intrínseco de geração de crescimento e de “pontos de germinação”, que fomentou, por exemplo, os estudos da CMBEU – Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953) e a concepção do Plano de Metas do governo JK (1956-1961). Tal concepção, considerada mais exequível para as imensas dimensões e distorções do país, colocava-se em disputa com os pressupostos do “planejamento integral”, prerrogativa da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina –, também defendida por Celso Furtado e por intelectuais da esquerda no início dos anos 1950.¹⁴ No embate entre uma concepção mais localista e outra mais generalista, certamente distintos interesses econômicos e sociais faziam-se representar ou, ainda mais globalmente, a própria concepção de nação estava sendo disputada, em gradações diversas, sobre qual “reforma” realizar.

Para Lucas Lopes, tais projetos para o Vale do São Francisco eram inspirados no ideário norte-americano de “pioneer-fringe”¹⁵, situação em que há intervenções diante da estagnação de algumas frentes de deslocamento em detrimento de outras, o que parece se coadunar com a concepção de Campos. Tal estagnação somente cessa quando encontra um progresso técnico ou evolução cultural que lhe permita ter um bom aproveitamento econômico. Essa idéia constituiu-se no fundamento da proposta de utilização de recursos energéticos, minerais e agrícolas para que houvesse o “soerguimento social de uma população forte que vive e luta desamparada, nas barrancas do grande rio”¹⁶ Para isso, Lucas Lopes analisou e rendeu tributos aos

Ed. UNICAMP, 2002, p. 127.

¹³ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996, p. 111-112.

¹⁴ Segundo Bielschowsky: “o estudo de Furtado foi, no debate intelectual e ideológico dos anos 50 em torno das questões da presença do Estado na economia, um valioso instrumento de fortalecimento da corrente desenvolvimentista nacionalista, porque teve a função de transformar a retórica cepalina de planejamento em um primeiro documento brasileiro de subsídio à prática do planejamento que o órgão preconizava” (BIELSCHOWSKY, 1996. p. 153).

¹⁵ BOWMAN, 1931 Apud: LOPES, Lucas, 1955, op. cit. p.32.

¹⁶ Idem, p. 33.

projetos norte-americanos de intervenção no Vale do Tennessee, executado pela TVA –Tennessee Valley Authority–, sua grande inspiração. E o engenheiro também se utilizou de outros parâmetros como “planos de recuperação de regiões retardadas”, citando empreendimentos na China, Índia, México e Pérsia (atualmente Iraque). Para esse intelectual, na perspectiva do desenvolvimento de áreas atrasadas, empregar-se-iam técnicas oriundas da iniciativa privada, para que, então, houvesse o sucesso do empreendimento em áreas de fronteiras: “derivam das idéias de Frederic Taylor, e dos precursores da racionalização do trabalho, os métodos de planejamento que se criaram no quadro da iniciativa privada”.¹⁷ Percebe-se, portanto, que eram ideais que estavam sendo fortalecidos à medida que eram transformados em práticas de planejamento regionalizados.

De maneira geral, os agentes do Estado tentavam rever os procedimentos ligados ao setor de infra-estrutura, principalmente energia e transportes, considerados pelos diversos estudos, projetos e missões como os “gargalos” do desenvolvimento. De outro, buscava-se a redemocratização política, em parte com a vigência de partidos políticos, sendo os maiores, o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro, a UDN – União Democrática Nacional e o PSD – Partido Social Democrático. Por um breve período (mostrando, sim, a fragilidade da “redemocratização”), existiu o PCB – Partido Comunista Brasileiro, além de outros partidos menores. Em 02 de dezembro de 1945, realizaram-se eleições presidenciais e para a Assembléia Nacional Constituinte. A quarta constituição foi aprovada em setembro de 1946 e, depois disso, a ANC foi transformada em Congresso ordinário. Na Carta aprovada conservavam-se aspectos intervencionistas, mas eliminando-se os dispositivos corporativistas daquela de 1937. A exploração dos recursos naturais mereceu acalorados debates entre nacionalistas e aqueles pró-capital estrangeiro. Um dos principais pontos de discórdia era a tributação de energia elétrica, campo dominado pelos grandes grupos de origem canadense Light e a norte-americana, Amforp. Nesse período, como medidas aprovadas pelo Executivo, destacam-se a criação da CHESF – Companhia Hidrelétrica do São Francisco, cuja primeira grande obra foi a construção da usina de Paulo Afonso,

¹⁷ LOPES, op. cit., p. 73.

obra cuja importância para o Nordeste foi também ressaltada durante os debates parlamentares¹⁸.

Os debates parlamentares na constituição da CVSF

Em termos metodológicos, o conjunto de fontes aqui analisado compõe-se, segundo a classificação de Julio Aróstegui¹⁹, de fontes intencionais e culturais, que são os Anais da Comissão Parlamentar do São Francisco, órgão especial da Câmara dos Deputados, e também as Atas do Senado, até o texto final, transformado na lei 541, de 15 de dezembro de 1948, aprovada pelo presidente Eurico Dutra, criando a Comissão do Vale do São Francisco. Tais documentos foram compilados pelo setor de documentação da própria CVSF, fazendo parte dos Anexos do Plano. Portanto, são vários os “crivos” pelos quais passaram: o da CVSF e seu setor de documentação e aqueles dos próprios agentes do parlamento que filtram, escolhem, resumem o que é registrado das falas e que tipo de “memória histórica” se quer perpetuar. Por meio dessa múltipla seleção, procuramos identificar os conflitos internos e a forma como foi instituído o componente planejador/desenvolvimentista da CVSF, nas suas sutilezas e semânticas, por meio dos agentes parlamentares na sociedade política, conforme Antonio Gramsci.

Em termos teóricos, para trabalhar com o conceito de Estado, segundo Gramsci, dialogando com o momento político da criação da CVSF, seguem-se algumas orientações propostas por Álvaro Bianchi, que elabora uma leitura “genético-diacrônica” que valoriza o caráter fragmentário da obra desse autor, identificando “a radical unidade que existe na radical diversidade”.²⁰

¹⁸ Cf. CENTRO DA MEMÓRIA DA ELETRICIDADE NO BRASIL. *Memória da Eletricidade. Panorama do setor de energia elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro: CMEB, 1988, p. 115-123. Criada em outubro de 1945, a CHESF só foi instalada em 15 de março de 1948, após sua assembléia constitutiva. Suas primeiras unidades geradoras entraram em funcionamento em dezembro de 1954. Cf. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. Disponível em: < www.fgv.br/busca>. Acesso em: 12 set. 2011.

¹⁹ ARÓSTEGUI, J. *A pesquisa histórica*. Teoria e método. Tradução Andrea Dore. Bauru, SP: Edusc, 2006, p. 497-498. Para esse autor: “(...) o mecanismo de produção de um documento de qualquer tipo empregado como fonte de informação histórica, mecanismo no qual teria de se considerar desde a “intenção” até o próprio material de que é feito o documento, é essencial na avaliação das fontes.”, Id. p. 498.

²⁰ BIANCHI, Álvaro. Gramsci além de Maquiavel e Croce: Estado e sociedade civil nos “Quaderni del carcere”. *Utopia y Praxis Latinoamericana*. [online]. mar. 2007, vol.12, no.36

Sua análise nega a existência de dicotomias entre coerção e consenso, que permeiam as relações do Estado no sentido ampliado, presentes tanto na sociedade civil quanto na sociedade política. Lembrando que “toda ‘relação de hegemonia é, necessariamente, uma relação ‘pedagógica’ de construção de novos sujeitos sociais e políticos”²¹, o Estado tem essa função pedagógica e tal reflexão pode ser compreendida na atividade legislativa e no papel do Direito. Para entender o papel educativo das constituições, bem como a identificação de sua “verdade” na relação de forças entre as classes sociais no espaço e tempo historicamente determinados, segundo Bianchi:

[...] pode-se dizer, em geral, que as constituições são acima de tudo ‘textos educativos’ ideológicos e que a Constituição ‘real’ está noutros documentos legislativos (mas especialmente, na relação efetiva das forças sociais no momento político-militar)”. A verdade efetiva da Constituição encontra assim seu espelho na relação de forças entre as classes sociais e, particularmente, na relação de forças sociais que se manifesta no conflito aberto, o “momento político-militar”. Conceber o direito como expressão dessas relações é, para Gramsci, um modo de combater ‘a abstração mecanicista e o fatalismo determinista’. Tal concepção necessita valorizar as particularidades históricas e nacionais de cada país para ser realmente efetiva, bem como a capacidade legislativa (em um sentido ampliado) e, portanto, coercitiva, que emana da sociedade civil. [...] ²²

Para Bianchi, resumindo, o “resultado efetivo da atividade legislativa é marcado, assim, pela relação dialética existente entre a produção da lei e sua aplicação efetiva”.²³

Contando com os suportes teórico-metodológicos apontados anteriormente, para o escopo deste trabalho, será analisada uma pequena parte da seleção de 94 documentos parlamentares, em 331 páginas, que englobam desde a primeira redação

[citado 01 Agosto 2011], p.16. Disponível em la World Wide Web: <http://www.scielo.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162007000100003&lng=es&nrn=iso>. ISSN 1315-5216.

²¹ Bianchi trabalha meticulosamente com a edição Gerratana dos trabalhos de Antonio Gramsci, o que leva a adotar sobre esse ponto as suas referências, principalmente no que concerne ao papel do legislador. **Quaderni del cárcere**. Edizione critica dell’Istituto Gramsci. A cura di Valentino Gerratana. Turim: Giulio Einaudi, 1977. Q 10/II, § 44, p. 1331. In: Bianchi, op. cit. p. 22.

²² *Ibidem*, p. 14.

²³ Q 14, § 11, p. 1666. Apud: BIANCHI, op. cit., p. 16.

da Emenda 179 à Constituição, em 03 de junho de 1946 (sobre o Plano de Aproveitamento das Possibilidades Econômicas do vale do São Francisco), até a Lei n. 541, de 25 de dezembro de 1948, criando, finalmente, a Comissão do Vale do São Francisco.²⁴ Em primeiro lugar, fazendo um panorama geral dos trabalhos e, a seguir, enfocando o discurso do deputado Manoel Novais, da UDN baiana, não somente autor da Emenda Constitucional 179, mas grande personagem de influência na formação e andamento da CVSF.²⁵ Na formação do “campo”²⁶ desenvolvimentista, que é também o que interessa enfatizar, os discursos são vistos numa inter-relação com práticas sociais e não como seus instituintes²⁷.

²⁴ BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. COMISSÃO DO VALE DO SÃO FRANCISCO. **Antecedentes do Plano Geral para o Aproveitamento Econômico do Vale do São Francisco.** Emendas, discursos, debates, depoimentos, projetos e outros documentos legislativos, relacionados com o plano do São Francisco, nos anos de 1946, 1947 e 1948. Rio de Janeiro: 1953, 331 p. Doravante citado como Antecedentes(...). Acervo: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil.

²⁵ Manuel Cavalcanti de Novais (Floresta-PE, 1908; Brasília-DF, 1992) formou-se na Faculdade de Medicina da Bahia e por esse estado exerceu vários mandatos como parlamentar. Constituinte em 1934; dep. fed. BA 1935-1937; constituinte em 1946; dep. fed. BA 1946-1987. Transitou pela UDN, PR-Partido Republicano, filiou-se a ARENA-Aliança Renovadora Nacional (partido de sustentação da ditadura civil-militar instaurada em 1964), depois ao PDS-Partido Democrático-social. Em 1986 filiou-se ao PFL-Partido da Frente Liberal, buscando apoio de Antonio Carlos Magalhães a mais uma candidatura. Todavia, não conseguiu se reeleger: “Considerado por muito tempo o ‘vice-rei do São Francisco’, na campanha eleitoral de 1986 foi obrigado a fazer corpo-a-corpo, algo incomum na sua trajetória política, principalmente nas décadas de 1950 e 1960, quando controlava a antiga Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), órgão executivo criado por um projeto de lei de sua autoria. Através dela, Manuel Novais alcançou sua projeção política e garantiu seus êxitos eleitorais”. Novais, Manuel. Cf. Dicionário Histórico-Biográfico brasileiro. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV. Disponível em: <www.cpdoc.fgv.br>. Acesso em: 26 jul. 2011.

²⁶ Para Gustavo Lins Ribeiro, dialogando com o conceito de “campo científico”, de Pierre Bourdieu: “O campo do desenvolvimento é constituído por atores que representam vários segmentos de populações locais (elites locais e líderes de movimentos sociais, por exemplo); empresários privados, funcionários e políticos em todos os níveis de governo; pessoal de corporações nacionais, internacionais e transnacionais (diferentes tipos de empreiteiros e consultores, por exemplo); e pessoal de organizações internacionais de desenvolvimento (funcionários de agências multilaterais e bancos regionais, por exemplo). As instituições são parte importante desse campo; elas incluem vários tipos de organizações governamentais, organizações não-governamentais, igrejas, sindicatos, agências multilaterais, entidades industriais e corporações financeiras.” RIBEIRO, Gustavo Lins. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. **Novos estudos.** - CEBRAP, São Paulo, n. 80, mar. 2008, p. 110. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000100008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 01 ago. 2011. doi: 10.1590/S0101-33002008000100008.

²⁷ O trabalho de Arturo Escobar, colombiano, professor no Departamento de Antropologia na Universidade da Carolina do Norte, é uma das grandes referências, no campo da

Após as sessões que permitiram a elaboração e aprovação da Emenda 179, que ficou como o Artigo 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi, então, nomeada a Comissão do Plano de Aproveitamento da Bacia do São Francisco, composta pelos deputados Aristides Milton e Medeiros Neto, PSD-BA; Manoel Novais, UDN-BA; Gercino Pontes, PSD-PE (pouco presente nas reuniões); Jose Maria Alkmin, UDN-MG (pouco presente nas reuniões); Leandro Maciel, UDN-SE e Armando Fontes, PR-SE. Vê-se, portanto, uma representatividade de vários estados banhados pelo leito do São Francisco, com predomínio já quantitativo de parlamentares baianos. A presidência da comissão coube a Armando Fontes.

Segundo Maria Victória Benevides, citando Sergio Abranches:

ao *nível sistêmico* o Congresso representa o local onde as facções têm uma probabilidade de compartilhar o poder, sendo fundamentalmente uma instituição regulada por acomodações e alianças que articulam e agregam os diferentes interesses. O Executivo, por sua vez, representa a ascensão ao poder de uma determinada facção, o que pode conferir um caráter pessoal a cada administração; esse grupo pode representar uma coalizão interpartidária, representando pontos de vista diferentes, mas basicamente compatíveis.

[...] Ao *nível partidário* o congresso representa a base através da qual os partidos podem pressionar o sistema, estruturar suas alianças e capitalizar apoio para a subida ao poder. Esta é uma situação de pressão mútua, em que está em jogo a função mais importante do Parlamento, que era o controle do orçamento. [...]

[...] Ao *nível institucional*, o Congresso surge com uma característica conservadora frente ao Executivo, predominando o *sprit de corps*, ou seja, uma alta legitimação interna, que valoriza na ação parlamentar a defesa da instituição, a inviolabilidade do mandato etc.²⁸

Antropologia, que considera o desenvolvimento como um regime de representação e uma invenção do pós-guerra. Parte do reconhecimento da importância da dinâmica do discurso e poder na construção de realidades sociais e em todo estudo de cultura. Ver: **Encountering development** - the Making and Unmaking of the Third World. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

²⁸ ABRANCHES, Sergio. **O processo legislativo** - conflito e conciliação na Política Brasileira. Brasília, dissertação de mestrado, UnB, 1973, p. 1-15. Apud: BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **O governo Kubitschek**. Desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976, p. 67-69.

Portanto, embora com algumas diferenciações em suas bases e em propostas programáticas, os representantes dos partidos políticos estabelecem outra dinâmica no interior do parlamento, em conflitos, acomodações e possíveis alianças. Daí não se poder transpor simplesmente o programa de um partido para a sua atuação no Parlamento. Há que se verificar em cada situação, como tais representantes atuam e como seus interesses são negociados. Destacam-se as seguintes funções do poder Legislativo:

A de legitimação do sistema político, quando o legislativo é visto como o canal apropriado para o processamento e direcionamento das demandas no sistema político.

A função clientelista, que consiste no atendimento de demandas específicas como controle e utilização de cargos públicos, verbas e influência para a manutenção do prestígio junto ao eleitorado.

A função de recrutamento, fornecendo elementos para formação de gabinetes e órgãos federais, estaduais e municipais.²⁹

Considera-se essa análise importante para pensar não em estruturas rígidas e determinantes, mas para avaliar a relação de forças existente no Parlamento, que acabam por influenciar na condução das discussões e negociações de políticas públicas, por exemplo. Tal situação é fundamental para o campo de disputas em torno do desenvolvimento. Em um mês foram ouvidos 12 diferentes profissionais “técnicos” (engenheiros, médicos sanitaristas, quadros dos ministérios da Agricultura, Viação e Obras Públicas etc), que defenderam estratégias de aproveitamento do rio. Em 1947-48 foi discutido e votado o projeto n. 669, que criava a Comissão do Vale do São Francisco. Nas muitas sessões seguintes é que há um debate interno mais amplo, com a intervenção dos deputados comunistas Gregório Bezerra, PE e Carlos Marighella, BA. Ambos aprovaram o projeto que formava a Comissão³⁰, mas fizeram discursos³¹ condenando o reformismo e a não solução de problemas efetivos, como loteamentos para trabalhadores e própria reforma agrária. De junho a

²⁹ Ibidem, p. 71-72.

³⁰ Cf. Doc. 67, Sessão Extraordinária, de 01 de outubro de 1947. **Antecedentes (...)**

³¹ Cf. o final do discurso de Marighella: “Sr. Presidente, creio que o ponto de vista em que nós, da bancada comunista, nos colocamos, está perfeitamente claro, e, feita restrição quanto ao fato da Comissão não ter encarado com mais profundidade o problema do loteamento de terras estamos de acordo com o projeto n. 669.” Em 03/10/1947. **Antecedentes (...)**

dezembro de 1948, o projeto foi apreciado no Senado, retornando depois à Câmara e sendo aprovado como Lei no final do ano de 1948. Enquanto isso, algumas obras consideradas “emergenciais” já estavam em fase de realização, sendo deliberado na Câmara que o estado da Bahia figurasse na primeira etapa dos trabalhos, não por coincidência ou acaso³².

O grande modelo de intervenção em uma bacia hidrográfica, fartamente citado tanto pelos engenheiros convidados quanto pelos parlamentares foi, sem dúvida, a TVA – Tennessee Valley Authority, criada pelo Congresso norte-americano em 1933, durante a Era Roosevelt. Segundo Albert Hirschmann, teórico e consultor de agências internacionais nos anos 1960-70 para projetos de desenvolvimento na América Latina e em outros continentes, o “modelo TVA” era uma recorrência em projetos de desenvolvimento de recursos fluviais em países diversos, inclusive no próprio rio São Francisco. Para o autor, “para ser aceitável, ao que parece, o projeto deve ser amiúde apresentado sob a forma de réplica perfeita de algo já existente e empreendimento coroado de êxito no país avançado”.³³

O “modelo” de aproveitamento econômico de uma bacia hidrográfica e aproveitamento das águas, realizando empreendimentos hidrelétricos, irrigação, controle das enchentes periódicas etc, também comportava a tentativa de uma cópia da matriz institucional, prevendo que tal comissão fosse independente, submetida apenas ao presidente da República, com autonomia para gerir o orçamento inicial de 1% das rendas tributárias nacionais. Ou seja, o Congresso procurava restringir sua própria atuação, elaborando e aprovando um projeto de cunho centralizador, em que os “técnicos” decidiriam o que fosse melhor para a região, com autonomia, independente de debates parlamentares e diretamente vinculado ao Executivo. Dessa forma, supostamente, eliminar-se-iam as negociações isoladas de parlamentares junto ao Executivo, na demanda de verbas para suas regiões/interesses e, ao mesmo tempo, agia-se, supostamente, sob a égide da ciência.

A questão da autonomia do novo órgão foi um dos pontos de discórdia, principalmente na Comissão de Finanças do

³² Doc. 68, Ata da 10ª Reunião Ordinária, em 17 de outubro de 1947. **Antecedentes (...)**

³³ HIRSCHMANN, Albert. **Projetos de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969, p. 33.

Senado, em que senadores arguíram sua constitucionalidade, as dificuldades na fiscalização parlamentar (principalmente pelo manejo de 1% das rendas tributárias do país) e a necessidade constitucional de vincular-se ao Ministério de Viação e Obras Públicas – MVOP –, por exemplo. Em momento algum se falou em duplicidade de funções, em que um novo órgão poderia, talvez, ter funções semelhantes a outros já existentes, como o DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, criado em 1945, vinculado ao MVOP. Muitas outras abordagens podem (e devem) ser feitas a partir desses documentos. O propósito aqui é limitado e este trabalho vai se deter, agora, no primeiro discurso desse conjunto de documentos.

Trata-se do discurso pronunciado pelo deputado Manuel Novais, criador da Emenda Constitucional, em 26 de junho de 1946. Em termos metodológicos, para a análise deste discurso, adotaram-se alguns procedimentos elaborados por Hirschmann, em que a CVSF e projetos no Nordeste brasileiro aparecem citados e trabalhados.³⁴ Segundo esse autor, há uma “semântica” própria de projetos que visam à solução de problemas, normalmente atacando diretrizes passadas e defendendo novas opções, na forma de epítetos depreciativos e laudatórios, respectivamente, “quais destes epítetos são lançados para frente e para trás em diferentes situações, pode revelar perfeitamente o estilo ou os sucessivos estilos usados no tratamento de determinado problema de política.”³⁵ Não se adotou o formato de tabela utilizado pelo autor, mas inspirando-se nele foi feita a análise elementos do discurso de Manoel Novais, bem como sua argumentação no geral, defendendo a Emenda 179. De alguma forma, tais argumentos refletem as diretrizes adotadas pela Comissão Parlamentar, influenciando também em seus resultados e formatação final, na criação da CVSF. A partir da formação da CVSF, outro jogo de forças entra em ação, principalmente com a atuação de Lucas Lopes na sua Diretoria de Obras, indicado pelo PSD mineiro, que foi o agente defensor e planejador de projetos como a hidrelétrica de Três Marias, planejada na

³⁴ Cf. HIRSCHMANN, 1969, op. cit. E também: **Política Econômica na América Latina**. Rio de Janeiro/São Paulo/Lisboa: Editora Fundo de Cultura, 1965. São estudos sobre Colômbia, Brasil e Chile. No capítulo sobre o Nordeste: “o que tem feito o Brasil para fortalecer a situação econômica de seus estados nordestinos assolados pela seca e estagnados” (p. 13).

³⁵ HIRSCHMANN, 1965, op. cit. p. 281.

concepção de efeitos múltiplos, desde o controle de enchentes à geração de energia, projeto que fora executado pelas Centrais Elétricas de Minas Gerais – CEMIGe tornou-se caro às frações de classes dominantes do estado de Minas Gerais.

Inicialmente, o deputado Novais expõe as justificativas para a apresentação da Emenda, “cumprindo uma missão e resgatando uma dívida”. Afirma que os problemas do São Francisco, de “relevância nacional”, não podem ficar à mercê de “flutuações” governamentais; nem de “errôneas descontinuidades” de programas, sem previsão de exigências futuras do país e balanço dos interesses e valores atuantes na “comunhão nacional”. Com isso, o deputado defende o planejamento (supostamente doravante adotado) como antídoto para flutuações e descontinuidades. Segue fazendo um longo relato, comum a outros oradores, daqueles viajantes e especialistas diversos que estiveram na região, os problemas detectados e as riquezas a explorar. Coloca-se como porta-voz de vozes autorizadas, seja daqueles que sobrevoaram a região “pilotando os pássaros dourados da imaginação” ou daqueles que o viram de perto, viajaram em barcas, dormiram em redes, bateram queixo de sezão, enalharam, transpuseram corredeiras e “extasiaram-se ante a paisagem verde do Vale e sua vegetação luxuriante nas estações chuvosas”.³⁶ Viram e constataram as “ausências” de estradas, de aprendizados agrícolas, de produção, de comércio atuante, de usinas elétricas, de hospitais e colégios, enfim, de “indícios de civilização”. Os adjetivos qualificam tudo isso: “devastação”, “abandono”, “decadência”, “miséria”; “O Império e a República atraídos pelas promessas de outras regiões econômicas *largaram de mão* o São Francisco”³⁷ (destaques nossos). Os símbolos da esperança (e da recuperação) estão na “opulência líquida do rio providencial” e no “homem dos Sertões, o mais audaz, patriota e intrépido deste País”.³⁸

Após relatar e qualificar as experiências anteriores e o “abandono” do rio, Novais observa que o objetivo era inserir o São Francisco no mesmo rol de importantes rios, como o Nilo, Níger, Yang Tsé e, finalmente, Tennessee. Nesse último, a “obra

³⁶ *Antecedentes (...)*, p. 09.

³⁷ *Idem*, p. 11.

³⁸ *Idem*, p. 10.

mais audaciosa que o engenho humano já concebeu e que há de servir de modelo ao São Francisco...”³⁹ Roosevelt engendrou a TVA “com uma amplitude de poderes e autonomia nunca vista na administração norte-americana e confiou sua direção a um grupo de competentes especialistas”.⁴⁰ Portanto, para os problemas detectados, tem-se, agora, o caminho, a experiência da TVA, em duas grandes palavras-chave: “autonomia” e “dirigida por especialistas”. Não caberiam mais amadorismos ou descontinuidades governamentais, tampouco negociações isoladas e politiqueras. Menciona uma mensagem de Roosevelt ao Congresso norte-americano, em 10 de abril de 1933: “Sugiro ao Congresso a criação de uma Autoridade do Vale do Tennessee, uma corporação investida do poder de governo, porém com a flexibilidade e a iniciativa de uma empresa particular” ...⁴¹ Seu similar no Brasil deveria ser um órgão com autonomia, gerenciado por especialistas, sob a égide da ciência, e com prazo definido faria a execução de obras fundamentais: energia, navegação, irrigação, saneamento, colonização e industrialização.

De um lado, Novais lança os dois pilares da nova agência (autonomia e técnicos – em sua fala, sutilmente menciona, em outro momento, a competência de Paulo Peltier de Queiroz)⁴², de outro, a seguir, proclama a urgência, “tudo indica que devemos aplicar imediatamente remédios heróicos, senão, quando o acudirmos, será tarde demais”.⁴³ O prazo de 20 anos para a execução das obras é então colocado e, a seguir, inseridos os detalhes de possíveis ações, tendo como resultado “... o advento da industrialização dos sertões do Centro e Nordeste brasileiros”.⁴⁴ Percebe-se, dentre outras coisas, o caminho proposto para o desenvolvimento, notando-se que esse termo aparecia ainda pouco: ruptura com o passado, planejamento em ação autárquica, científica, com dotação orçamentária fixa, tendo a

³⁹ Idem, p. 12.

⁴⁰ Idem, p. 12.

⁴¹ Idem, p. 12.

⁴² Peltier, também baiano com trajetória no DNOCS-Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, foi diretor superintendente da CVSF. De acordo com Hirschmann, a influência de Novais na CVSF durou até 1960, quando se opôs à administração de Kubitschek que, em represália, demitiu o presidente da Comissão. 1963, Op. Cit. p.68.

⁴³ **Antecedentes (...)**, p. 13.

⁴⁴ Idem, p. 17.

industrialização como etapa seguinte. Para isso, necessária seria a apropriação da natureza, já definida como “recursos naturais” e “civilização” do sertanejo (por meio de ações educativas e sanitárias). Fazendo isso, as águas do rio e o seu entorno são transformadas em recursos naturais. A política de planejamento criada, que aparentemente é uma doação às populações ribeirinhas (consideradas como pobres por viverem com base no rio e na agricultura), é um gigantesco passo para a expropriação dessa riqueza e sua progressiva mercantilização, até ser totalmente destruída e inviabilizada.⁴⁵

O que inicialmente é apenas uma tentativa de construção de consenso, por meio de discursos e elaboração de políticas públicas, ao ser colocado progressivamente em prática, torna-se instrumento coercitivo. E, no mais, no próprio argumento interno ao discurso, enfatizando sua necessária *civilização*, já contém elementos coercitivos, de base hierárquica, ao menosprezar as populações dessas regiões.

Os pilares do discurso de Novais acabam se repetindo em muitas outras falas. Algumas são de sua própria fonte, o engenheiro Geraldo Rocha,⁴⁶ convidado a palestrar. Praticamente todos citam a TVA como modelo. No livro de Lucas Lopes, reforçava-se o valor da equipe de técnicos, preparando uma “obra original de planejamento”. O primeiro capítulo inicia-se com uma citação de Roosevelt: “If we are successful here, we can march on, step by step, in a like development of other great

⁴⁵ De acordo com Vandana Shiva: “A transmutação da natureza em recurso foi acompanhada por um processo de alienação do direito ancestral de utilização da natureza como fonte de sustentação. Quando as florestas, o solo, a água e a vegetação são “desenvolvidos” ou “manejados cientificamente” para suprir as necessidades da indústria, deixam de ser propriedade das comunidades cujas culturas e cuja sobrevivência eles mantiveram durante séculos. “Recursos naturais.” In: SACHS, W. (org.) **Dicionário do desenvolvimento**. Guia para o conhecimento como poder. Rio de Janeiro: Vozes, 2000, p. 310.

⁴⁶ Geraldo Rocha (1881-1959), nascido em Barra-BA, jornalista, engenheiro, escreveu **O rio São Francisco**. fator precípua da existência do Brasil (1940). “Fundou a empresa *A Sertaneja*, na região do vale do rio São Francisco, e, com base em sua experiência como empresário agroindustrial, publicou obra considerada referência decisiva para a posterior fundação da Superintendência do Vale do São Francisco (Suvale) pelo presidente Humberto Castelo Branco em fevereiro de 1967.” Nota-se que a biblioteca na sede da CODEVASF leva o seu nome. Na mesma lógica, o prédio dessa agência denomina-se “Manoel Novais”. ROCHA, Geraldo. Cf. **Dicionário Histórico-Biográfico brasileiro**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV. Disponível em: <www.cpdoc.fgv.br>. Acesso em: 26 jul. 2011.

natural territorial units within our borders”.⁴⁷ O tratamento dado evidencia a ciência do planejamento, defendendo a regularização parcial do regime hidrográfico do São Francisco, por meio de obras de represamento de múltiplas finalidades (Multiple Purpose). Todavia, é interessante observar que essa reflexão já permeava o ambiente legislativo, não sendo uma exclusividade de obras especializadas. Em algumas vezes, havia assessoria especializada no Congresso Nacional, os engenheiros não se limitavam à sua função “técnica”. Por exemplo, em outra oportunidade, e referindo-se a período posterior, Lucas Lopes afirmou que

Nós preparamos a legislação final da Eletrobrás e demos assessoria ao congresso Nacional na redação final de várias leis relativas à energia elétrica aprovadas na época. Tivemos uma atuação muito direta, preparando a regulamentação da legislação de energia elétrica no Brasil inclusive a lei que estabeleceria a “Regulamentação do Regime Econômico e Financeiro das Empresas de Eletricidade”.⁴⁸

Entende-se, com os aportes de Gramsci, que, para além de técnicos, tais profissionais como Lopes, exercem funções conectivas e organizativas contribuindo na tessitura de determinada hegemonia social, são, portanto, intelectuais orgânicos, “a relação entre os intelectuais e o mundo da produção não é imediata, como ocorre no caso dos grupos sociais fundamentais, mas é ‘mediatizada’, em diversos graus, por todo o tecido social, pelo conjunto das superestruturas, do qual os intelectuais são precisamente os ‘funcionários’”.⁴⁹

Sobre Novais, naquele momento legislador, agia como portador de interesses de frações de classe dominante. Seus discursos não instituem práticas sociais, mas estão em constantesimbiosecom elas, ora se alimentando de demandas, ora estabelecendo justificativas do mais alto teor patriótico, coletivo e científico. Os interesses políticos e sociais são apresentados

⁴⁷ Roosevelt, F. D. message on the TVA. Apud: LOPES, Lucas. **Plano das obras de recuperação econômica do São Francisco**. Análise cultura e técnica de suas diretrizes. Rio de Janeiro, DF: MVOP/Serv. Documentação, 1955. p. 21.

⁴⁸ LOPES, Lucas. **Depoimento** (1981). Rio de Janeiro: Centro de Memória Social Brasileira. Conj. Cândido Mendes/FGV/CPDOC, História Oral. (75 min. 26 p.) p. 07.

⁴⁹ GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, v.2. Ed. e Trad. Carlos Nelson Coutinho; co-ed., Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civ. Brasileira, 2001. p.20.

com uma roupagem feita de argumentos técnicos e científicos, avalizados pelas grandes experiências e autoridades do setor. Percebe-se, por exemplo, o movimento das chamadas “oligarquias nordestinas” que, ao deslocarem a tradicional oligarquia paulista do centro do poder, com o golpe de 1930, começaram também a reivindicar políticas setoriais por meio do reconhecimento, por exemplo, do Nordeste como região “problema”. As reivindicações de plantadores e usineiros – em consonância com setores produtores do Sudeste – foram materializadas na criação do IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool (1933), que surgiu para controlar a produção, o comércio, a exportação e os preços do açúcar e do álcool de cana⁵⁰ e, principalmente, segundo Araújo:

[...] já que o Estado Nacional tinha feito a política de valorização do café, o Nordeste exigiu a defesa de seu açúcar, menos competitivo. A oligarquia sertaneja, por sua vez, conquistou a “política hidráulica”. Isso se exacerba no período de Juscelino Kubitschek, pois a indústria pesada vem para São Paulo, aumentando o desequilíbrio regional⁵¹

No espaço da sociedade política, as “oligarquias sertanejas” fizeram valer seus interesses no momento das novas redefinições políticas proporcionadas pela Constituinte de 1946, principalmente na chamada “política hidráulica”, que se materializou também na CVSF. Como resultado final dos debates e embates políticos travados no âmbito da Constituinte, tem-se também o artigo 198 das Disposições Gerais da Constituição de 1946: “Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca [sic] do Nordeste, a União despenderá, anualmente, com as obras e serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a 3 por cento de sua renda federal”.⁵² Tendo sido contemplados alguns setores da classe dominante, permanecendo intocada a estrutura agrária, cresceram as reivindicações por reforma agrária, no geral, capitaneadas pelo

⁵⁰ SANDRONI, Paulo. **Novo dicionário de economia**. 6ª Ed. São Paulo: Best Seller/Círculo do Livro, 1994. p. 163.

⁵¹ ARAÚJO, Tânia Bacelar de. “O elogio da diversidade brasileira.” In: BENJAMIN, César et alii. (orgs.) **Visões da Crise**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998. p. 164.

⁵² Apud: DÓRIA, Carlos A. O Nordeste: “problema nacional” para a esquerda. In: MORAES, J.Q., DEL ROIO, M. (orgs.). **História do marxismo no Brasil**. V. 4. Visões do Brasil. Campinas, SP: EdUNICAMP, 2000. p. 250.

então Partido Comunista e por intelectuais mais afinados com o ideário comunista, transformando o “latifúndio” em sujeito e em objeto de reflexão crítica sistemática.⁵³ Segundo Dória: “a sequência das secas de 1951, 1952, 1953 e 1956 foi aguçando as discussões nacionais sobre os remédios inócuos para a miséria sertaneja”⁵⁴.

Forjando o “modelo” capitalista brasileiro em sua ponta mais dinâmica, no Centro-Sul, frações burguesas também se organizavam e se fortaleciam, desde antes do Golpe de 1930, com a criação da FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, por exemplo, em 1928. Sonia Mendonça destaca a controvérsia nas Ciências Sociais sobre o efetivo papel desempenhado (ou não) pela burguesia no processo econômico pós30, considerando que é possível identificar a formação de três frentes de atuação empresarial, longe de um ideal de debilidade que às vezes lhe é atribuída: 1) a luta pela participação efetiva no aparelho de Estado; 2) a construção de um discurso próprio que igualasse os empresários com as demais classes produtoras e 3) a elaboração de um verdadeiro programa industrialista. Segundo Mendonça:

o Estado, tendo multiplicado seu número de agências, institutos, conselhos e autarquias, propiciava a canalização, diretamente para o seu interior, das demandas dos distintos setores sociais, administrando, dessa forma, os conflitos potencialmente existentes entre eles.⁵⁵

Considerações finais: *stepbystep* rumo ao desenvolvimento

Analisar a emergência e consolidação do ideário de industrialização e de desenvolvimento requer, então, além dos condicionantes externos, que se considere a diversidade de interesses tanto nas frações de classe agrárias quanto urbanas, na sua historicidade. É possível identificar que, aos poucos, a fração burguesa construiu um projeto político, ainda que não homogêneo, associando industrialização com desenvolvimento, que foi se estendendo às demais classes sociais enquanto interesse

⁵³ Dentre eles: Alberto Passos Guimarães, Caio Prado Jr e Nelson Werneck Sodré.

⁵⁴ DÓRIA, op. cit. p. 254.

⁵⁵ MENDONÇA, Sonia R. de. **Estado e economia no Brasil**: opções de desenvolvimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985. p. 19.

geral.⁵⁶ Quando as diretrizes e políticas das agências de fomento internacionais (Banco Mundial, Eximbank, Banco Interamericano de Desenvolvimento etc) voltaram-se à América Latina após os anos 1950, com mais intensidade, já havia um “clima” propício à aceitação de muitas políticas voltadas à industrialização acelerada e à formação de um mercado de consumo mais robusto alimentando, assim, essa nova hegemonia. A produção de energia elétrica e a apropriação da natureza para fins industriais foram colocadas como pontas de lança. Daí, a importância de estudos sobre a CVSF e sua gestação, procurando nos aproximar da complexidade dos processos históricos e sociais.

Internacionalmente, após a Segunda Guerra Mundial, na conjuntura da reconstrução européia e paralela ascensão do novo *hegemon* representado pelos Estados Unidos da América, ganhava corpo a ideia de “desenvolvimento”. Como se sabe, é indiscutível a influência de John M. Keynes nesse processo de construção de teorias e práticas do desenvolvimento naquele período, em meio aos traumas causados pela guerra e às evidências destrutivas do livre-mercado ou *moínho satânico*, nos termos de Karl Polanyi.⁵⁷ Keynes defendia a ideia de que havia grandes falhas no suposto funcionamento do mercado e que era necessária a “mão” estatal para corrigi-las ou discipliná-las. Mirava como exemplo sucesso dos planos quinquenais na União Soviética, embora longe estivesse do ideário comunista. A questão era a recuperação econômica dentro dos padrões capitalistas, gerando emprego e renda, fortalecendo o mercado de consumo, revitalizando e renovando as formas de acumulação do capital. Ainda que voltado à realidade europeia e norte-americana, o pensamento de corte keynesiano foi disseminado em nível mundial, fundamentando políticas de financiamento e obras públicas em países “subdesenvolvidos” ou do “Terceiro Mundo”, conforme conceitos surgidos nessa época.

⁵⁶ Sobre isso, ver: AQUINO, Arthur de. Industriais em elaboração intelectual: o I Congresso Brasileiro de Economia e um retorno à “controvérsia” do planejamento. São Paulo. **Revista de Economia Política e História Econômica**, n. 22, ago. 2010. p. 150-190. Disponível em: <<http://rephe01.googlepages.com>> Acesso em: 10 ago 2010.

⁵⁷ Segundo Polanyi, analisando a radical transformação de uma economia de subsistência para a economia de mercado, “a motivação do lucro passa a substituir a motivação da subsistência” e “(...) a desarticulação causada por tais engenhos deve desorganizar as relações humanas e ameaçar de aniquilamento o seu *habitat*”. POLANYI, K. **A grande transformação**. As origens de nossa época. 2 ed. Tradução Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 60-61.

Ao proporcionar um corpo teórico favorável ao planejamento estatal como condutor do desenvolvimento econômico, evidentemente adaptado às realidades locais, o keynesianismo – como inspiração foi sendo incorporado parcialmente aos embates de classes e suas frações, reproduzindo em solos locais o padrão eurocêntrico colonialista do saber e do poder, recriando hierarquias. Vislumbrava-se que não era possível acreditar que “os automatismos de mercado pudessem conduzir a uma solução necessariamente favorável do ponto de vista social”, segundo Eduardo Kugelmas.⁵⁸

Na América Latina, amparados pela CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina, ligada à ONU – Organização das Nações Unidas, os trabalhos de Celso Furtado e de Raul Prebisch foram os grandes pilares iniciais para a formação de uma teoria do desenvolvimento. É importante considerar as hierarquias mundiais e em como esse ideário que incorpora noções e valores de caráter científico-racial-evolucionista (próprias ao ideário de progresso) foi sendo apropriado, renovado e adaptado às *nuestrastierras* americanas, em cada país com suas particularidades. Tanto nas práticas de planejamento, quanto nas análises sociais sobre tais processos, nem sempre há uma preocupação com essas diferenças. Foi incrementado o ideário de um modelo único a seguir, visto como natural, conjugando industrialização acelerada e urbanização. Segundo Aníbal Quijano, autor de uma extensa produção sobre a colonialidade do poder e o eurocentrismo:

o problema é, contudo, que na América Latina a perspectiva eurocêntrica foi adotada pelos grupos dominantes como própria e levou-os a impor o modelo europeu de formação do Estado-nação para estruturas de poder organizadas em torno de relações coloniais. Assim, ainda nos encontramos hoje num labirinto em que o Minotauro é sempre visível, mas sem nenhuma Ariadne para mostrar-nos a saída.⁵⁹

⁵⁸ Sobre a gênese da idéia de desenvolvimento, ver: KUGELMAS, Eduardo. Revisitando o desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 63, São Paulo, fev. 2007. doi: 10.1590/S0102-69092007000100002. E sobre a permanência do desenvolvimento como problema, vide: RADOMSKY, G. f. W. Desenvolvimento, pós-estruturalismo e pós-desenvolvimento. RBS, v. 26, n. 75, fev. 2011. Scielo.Scientific Electronic Library. <www.scielo.br> Ambas acessadas em: 28 jul.2011.

⁵⁹ QUIJANO, Aníbal. “Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina.” In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber**. Eurocentrismo e Ciências Sociais. Perspectivas latino-Americanas. Buenos Aires: Clacso Libros, 2005. p.269.

Nessa perspectiva tanto o olhar ao passado quanto a visão de futuro acabam sendo obnubilados por visões em que riquezas diversas de tempo, espaço, culturas e pessoas são abstraídas em prol, sempre, de modelos generalistas, naturalizados e a-históricos. Ainda somos presas dos “fantasmas da América Latina”, na feliz acepção de Quijano⁶⁰ e isso se torna muito visível quando se analisam os recortes das chamadas políticas públicas, no caso brasileiro e também latino-americano em geral.

Resumo: A Comissão do Vale do São Francisco, criada pelo Congresso Nacional em 15 de dezembro de 1948, operando a partir do final de 1949, visava elaborar e garantir a execução do Plano de Aproveitamento das Possibilidades Econômicas do Rio São Francisco, de acordo com a Constituição de 1946 e de acordo com a Lei n. 541, de 15 de dezembro de 1948. O Plano era composto por 21 capítulos contendo estudos, propostas e programas de obras relativas à regularização do regime fluvial do rio São Francisco, melhoria dos transportes e comunicações, construção de centrais e usinas hidrelétricas, redes de transmissão, irrigação, saneamento urbano e rural, saúde pública, fomento da produção agrícola, pesquisa sobre aproveitamento de recursos minerais, reflorestamento, incremento da imigração e colonização. Esse Plano foi antecedido por debates efetivados pela Comissão Parlamentar do São Francisco, órgão especial da Câmara dos Deputados, que ouviu estudos de engenheiros, administradores, economistas etc. A proposta do presente trabalho, dialogando com aportes teóricos de Antonio Gramsci, é apresentar um estudo desses debates, entendendo os legisladores como agentes de uma determinada “vontade coletiva” que expressavam o movimento de classes sociais e de suas frações na conjuntura histórica após a Segunda Guerra Mundial, quando a hegemonia desenvolvimentista estava sendo construída. Entrevemos, assim, uma das possibilidades de se entender políticas públicas atuais, como a “Transposição do rio São Francisco”, pela recriação de antigas práticas políticas e econômicas, sob o rótulo de “novas”.

Palavras-chave: História Social. Brasil. desenvolvimento regional. Comissão do Vale do São Francisco

⁶⁰ Para o autor, os fantasmas seriam principalmente os ideais de identidade, modernidade, democracia, unidade e desenvolvimento, todos inter-relacionados. QUIJANO, Aníbal. “Os fantasmas da América Latina.” In: NOVAES, Adauto (org.). **Oito visões da América Latina**. São Paulo: SENAC, p. 49-86.

Abstract: The Commission of the São Francisco Valley, created by the National Congress in December 15th of 1948 and in effect as from the end of 1949, aimed to elaborate and guarantee the accomplishment of the Utilization Plan of the Economic Possibilities of the São Francisco River, according to the Constitution from 1946 and according to the Law n. 541 from December 15th of 1948. The Plan was composed of 21 chapters containing studies, suggestions and work programs related to the regularization of the São Francisco River rate of flow, transport and communication betterment, rural and urban sanitation, public health, promotion of agricultural production, research on mineral resources utilization, reforestation, colonization and immigration increment. This Plan was preceded by debates promoted by the São Francisco Parliament Commission, a special organ of the Chamber of Deputies that relied on studies performed by engineers, administrators, economists, etc. The aim of the present paper, which dialogues with the theoretical contribution of Antonio Gramsci, is to present a study of these debates, while understanding the legislators as agents from a certain “general will”, which gave voice to the social classes’ movements and their fractions in the historical conjuncture of the post-World War II era, during which the developmental hegemony was being implemented. We understand that this would be one of the possibilities to understanding the present public politics, such as the “Transposition of the São Francisco River”, in the sense that it corresponds to the recreation of previous economical and political practices under the label of “new” ones.

Keywords: Social History. Brazil. Regional development. Commission of the São Francisco Valley.

Artigo recebido em: 09/09/2011

Artigo aprovado para publicação em: 20/04/2012