

O debate parlamentar na criação da Comissão do Plano de Aproveitamento da Bacia do São Francisco (1946-1948): significados da atuação de Manoel Novais

DILMA ANDRADE DE PAULA*

Apresentação

Na década de 1940 foram criadas duas agências governamentais que focalizavam o aproveitamento econômico dos recursos do rio São Francisco: a Companhia hidrelétrica do São Francisco (CHESF), de 1945 e a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), em 1948. A primeira especificamente para explorar o potencial hidrelétrico das quedas do rio em Paulo Afonso e a segunda com objetivos mais amplos, além da criação de hidrelétrica (irrigação, controle de enchentes, construção escolas, etc.).

Os conceitos de planejamento, ciência e técnica embasaram discursos apresentados no decorrer do funcionamento da Comissão do Plano de Aproveitamento da Bacia do São Francisco, no âmbito da Câmara Federal, presidida pelo deputado Manoel Novais (UDN-BA), que originou a Comissão do Vale do São Francisco.¹ Como entender os pronunciamentos desse legislador-político? Que possíveis interesses se arquitetavam diante da chamada “política hidráulica”? Nesse trabalho, trataremos especialmente do primeiro discurso de Novais quando da criação da Emenda Constitucional n. 179, identificando seus argumentos principais, sob o manto da ciência e do argumento de “redenção” do Vale do São Francisco. Objetiva-se, com essa estratégia, investigar o ideário do campo do desenvolvimento no interior da sociedade política, ainda na década de 1940. Ao final, por meio de considerações de Pierre Bourdieu e Antônio Gramsci, tentaremos indicar alguns dos possíveis significados

* Professora no Instituto de História da Universidade Federal de Uberlândia. Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense (2000). Trabalho vinculado ao projeto coordenado por Laurindo Mékie Pereira (UNIMONTES) “Os intelectuais e o desenvolvimento: uma análise da dialética sujeito-estrutura na trajetória de Geraldo Rocha, Manuel Novaes, Jose Maria Alkmin e Apolônio Sales”, financiado pela FAPEMIG- Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais.

¹ A CVSF foi extinta em 1967, durante o governo de Castelo Branco e foi criada a Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), como autarquia, vinculada ao então Ministério do Interior. A SUVALE tinha funções distintas e não tinha a dotação de verba de 1% da renda tributária nacional, prevista no Artigo 26 da Constituição de 1946, bem como o Art. 198 referente ao Polígono das secas, que foram extintos na Constituição de 1967. 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 existe atualmente, mas com atribuições e relações de força que vêm se modificando.

desse tipo de manobra política para a manutenção e renovação da dominação de classe dentro do sistema capitalista.

Estado e intervencionismo na década de 1940

Podemos considerar que por meio de agências como a CVSF e a CHESF foram construídas sucessivas intervenções estatais na região que ampliaram iniciativas anteriores, lançando bases para outras ainda mais amplas no futuro, com a diferença de que, dessa vez, tratava-se de uma bacia hidrográfica. Tais medidas aconteceram após a ditadura do Estado Novo (1939-45), durante o período conhecido por “redemocratização”, no governo do General Eurico Gaspar Dutra (1946-50), época supostamente orientada para diminuir o grau de intervenção estatal na economia. Todavia, segundo Sonia Draibe, houve somente uma atenuação das formas de regulação e controle utilizados no Estado Novo, “sob o governo Dutra, não se procedeu, de fato, ao desarmamento da capacidade intervencionista e regulatória do Estado: o retorno aos termos mais liberais do pré-30 já era uma impossibilidade histórica, por razões de diferentes níveis”(1985:138). As iniciativas em direção à industrialização, por exemplo, exigiam que o Estado mantivesse, em algum grau, seu poder de centralização e de planejamento. Segundo o clássico estudo de Maria do Carmo Campello de Souza, essa transição foi um processo “camaleônico”, com a preservação, com poucas alterações, do padrão de organização estatal do pós-30. A autora observava que, nas eleições, Dutra, representando a coligação varguista PSD-PTB, arrebanhou 55% dos votos válidos, sintoma, portanto, das continuidades em relação ao período anterior e da influência de Vargas (SOUZA, 1983:122).

É interessante acompanhar a trajetória de criação da CVSF pelo Congresso Nacional, após 1946 porque nos permite visualizar as formas abrangentes do Estado brasileiro, sua ampliação (em termos da sociedade civil e da sociedade política) e como, institucionalmente vai estendendo suas malhas pelo interior do país, abrindo frentes para expansão do capital, além de atualizar novos arranjos políticos nos estados.

Nossos estudos a partir da CVSF e seus agentes objetivam tratar não somente do formato institucional do Estado, mas investigar de que forma o embate social acontece entre frações de classes dominantes, dirigentes e subalternas, por meio de disputas no interior da sociedade política. Tanto a Constituinte de 1946, quanto as comissões formadas a partir dela fornecem um material substancial para a análise daquele período histórico, ainda não claramente “desenvolvimentista”, nem, tampouco, com um planejamento à altura de um Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, mas trazendo contornos que, de alguma forma, indicavam que sujeitos sociais estavam se movendo e em quais direções, seja em causas próprias e/ou de classe, mas sob argumentos diversos, inclusive aqueles que indicavam o desenvolvimento regional e o fortalecimento do ideário da industrialização.

Os agentes estatais, por exemplo, teciam iniciativas para criar infra-estrutura necessária para fortalecer o projeto de industrialização, construindo hidrelétricas e estradas, abrindo novas fronteiras de expansão do capital (englobando território, águas e populações), de um lado e, de outro, buscando enquadrar e formar mão de obra, fixando populações na região, por meio também de criação de escolas, assistência à saúde, etc. Por que motivos foi a bacia do São Francisco destacada como merecedora de tratamento especial no quadro da estrutura territorial nacional? Para o engenheiro Lucas Lopes, a posição geográfica era um fator a se considerar:

Quem observar com atenção os mapas de distribuição da população do Brasil, ou cartogramas de produção de riqueza, de trabalho, de vida social, de presença humana, enfim, notará que duas grandes áreas escuras, cheias de atividade e em franco progresso, se encontram isoladas. De um lado o Nordeste, densamente povoado e intensamente trabalhado, de outro o centro, a “core área” do país, a auréola tributária de Vitória, do Rio e de Santos, onde se acumula uma população numerosa, ativa e progressista (1955:29).

Para Lopes, no esquema de um Plano Político Nacional a recuperação do Vale do São Francisco tinha o objetivo primordial de fortalecer a Unidade Nacional, integrando essas vastas áreas e suas populações sob o comando de uma “core área”. A posição geográfica “da grande corda potâmica marcava-lhe o destino de um eixo material de união dos brasileiros (1955:30). O rio São Francisco deveria ser, de verdade, o rio da “integração nacional” e isso

aconteceria quando “transmutado em um Vale de possibilidades e de promessa” (1955:30), por meio de tais projetos, evidentemente.

As idéias/conceitos de união, vale de promessa e de possibilidades, eixo de integração, integração geopolítica, fortalecimento da unidade nacional, etc., aplicados ao São Francisco aparecem também em muitos outros trabalhos e discursos. O ideário de planejamento aplicado a uma bacia hidrográfica foi exaustivamente desenvolvido. Tanto a racionalização, quanto a técnica eram os corolários principais de tais ideários visando ao “domínio” do rio para “servir” ao Brasil (Lopes, 1955:188 e passim), frear os impulsos migratórios e fixar a população naquela região. O domínio do rio visava controlar enchentes, construindo reservatórios e barragens; realizar o zoneamento econômico, identificando áreas propícias à industrialização, à agricultura irrigada, à extração de recursos minerais etc.

A avaliação de Albert Hirschman coincide parcialmente com a de Lucas Lopes, acerca da focalização do rio São Francisco e a constituição da CVSF e CHESF. A primeira para tarefas amplas de desenvolvimento do vale fluvial, cujas características eram marcadas por uma população rarefeita, vida econômica “primitiva” (em relação a parte setentrional do Nordeste), com colheitas vendáveis de xerófilas e suas férteis serras e chapadas. Por isso, o desenvolvimento apresentava-se como “transformação de um ambiente que se revelara hostil ao povoamento humano em larga escala, para não mencionar a obtenção de um nível satisfatório de renda para seus esparsos povoadores” (1965: 66). Hirschman tece uma série de considerações comparando as duas agências, ressaltando a supremacia e objetividade da CHESF e a dispersão da CVSF. Para ele, a CHESF tinha uma tarefa precisa e focada no aproveitamento do potencial hidrelétrico das quedas de Paulo Afonso. A dotação orçamentária prévia de 1% da renda tributária nacional para a CVSF era um fator negativo, que levava ao desperdício e à acomodação. A “grande política de pequenos serviços” (1965: 69) poderia ter sido desenvolvida por agência já existente, como o DNOCS. Por outro lado, tais “pequenos serviços”, como construção de estradas, postos de saúde, abastecimento de água, energia, etc., bem serviam aos interesses de políticos locais, que se transformavam em moeda eleitoral. Por isso, a CVSF era uma grande contradição entre o que se pretendia fazer, a transformação total do vale do São Francisco e o que acabou acontecendo, uma adaptação

rápida e confortável à estrutura burocrática existente, “talvez com o intuito principal de passar despercebida” (1965:71). O autor destaca a influência de Manoel Novais, que com seu dito de “política é favor”, definia bem as tradições de “clientela” da política brasileira. Hirschman destaca que a influência de Novais, definindo nomeações na CVSF e projetos a serem executados permaneceu até os anos 1960. Como resposta a oposição de Novais ao seu governo, Juscelino Kubitschek demite o seu protegido, presidente da CVSF (1965: 68-69). Nem por isso Novaes deixou de ter influência na CVSF, até a sua extinção, em 1967.

Hirschman foi não somente analista de projetos de desenvolvimento nos anos 1950-70 como também consultor do Banco Mundial e suas pesquisas estavam vinculadas a grandes *Think Tanks*, como a Brookings Institution². Portanto, suas análises minuciosas e críticas tinham, ademais, a perspectiva de informar o *modus operandi* de projetos de desenvolvimento na América Latina e em outros países considerados “subdesenvolvidos”. Para essa avaliação, ele conversou com agentes diversos e leu grande parte do material disponível, incluindo documentos oficiais, jornais e literatura. Suas análises estavam mais calcadas nas questões políticas e econômicas, ao contrário de Lucas Lopes, em trabalho citado anteriormente, que, naquele momento, buscou construir as justificativas científicas daquele planejamento que originou a CVSF. Perspectivas semelhantes à de Lopes também pode ser encontradas nos amplos debates que aconteceram no Congresso Nacional, que veremos a seguir.

A Comissão do Plano de Aproveitamento da Bacia do São Francisco

Após as sessões que permitiram a elaboração e aprovação da Emenda 179, que obrigava o governo federal a traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Vale do São Francisco, no prazo de vinte anos, proposta por Manoel Novais e subscrita por 103 constituintes (transformada posteriormente em Artigo 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) foi, então, nomeada a Comissão do Plano de Aproveitamento da Bacia do São Francisco. Era composta pelos deputados Aristides Milton e Medeiros Neto, PSD-BA; Manoel Novais, UDN-BA; Gercino Pontes, PSD-PE; Jose

² Sobre o histórico dessa agência enquanto *Think Tanks*, ver: TEIXEIRA, 2007.

Maria Alkmin, UDN-MG ; Leandro Maciel, UDN-SE e Armando Fontes, PR-SE (Presidente da Comissão). Vemos, portanto, uma representatividade de vários estados banhados pelo leito do São Francisco, com predomínio já quantitativo de parlamentares baianos.

O discurso de Manoel Novais³ é significativo para percebermos elementos retóricos diretos e indiretos que justificavam a intervenção no rio São Francisco, nos seus entornos e no modo de vida de suas populações.

Os representantes dos partidos políticos estabelecem outra dinâmica no interior do parlamento, em conflitos, acomodações e possíveis alianças. Há que se verificar em cada situação, como tais representantes atuam e como seus interesses são negociados. Destacam-se os seguintes mecanismos do poder Legislativo no interior da sociedade política, segundo Maria Victória Benevides,

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. (ABRANCHES, Apud: BENEVIDES, 1976:71-72)

Consideramos 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. Esse

³ 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. Participou ativamente tanto na campanha da Aliança Liberal em 1929 e 1930, quanto no golpe que depôs o presidente Washington Luís. Foi Constituinte em 1934; deputado federal pela Bahia, em 1935-1937 e de 1946-87; constituinte em 1946. Transitou pela UDN, Partido Republicano (PR), filiou-se a Aliança Renovadora Nacional (ARENA. Partido de sustentação da ditadura civil-militar instaurada em 1964), depois ao Partido Democrático-social (PSD). Em 1986 filiou-se ao Partido da Frente Liberal (PFL), 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 de julho de 2011.

aporte nos orienta no entendimento de parte das disputas em torno das idéias e práticas do desenvolvimento, entendido enquanto “campo”⁴.

Vamos nos deter, agora, no primeiro discurso desse conjunto de documentos, pronunciado pelo deputado Novais, criador da Emenda Constitucional n. 175, em 26 de junho de 1946. Os discursos são vistos numa inter-relação com práticas sociais e não como seus instituintes⁵. Em termos metodológicos, para a análise deste discurso, adotamos alguns procedimentos elaborados por Hirschmann, em que a CVSF e projetos no Nordeste brasileiro aparecem citados e trabalhados.⁶ Segundo esse autor/consultor, 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 a frente e para trás em diferentes situações, pode revelar perfeitamente o estilo ou os sucessivos estilos usados no tratamento de determinado problema de política” (1965:281). Os argumentos utilizados por Manoel Novais defendendo a Emenda constitucional n. 179 refletem as diretrizes adotadas pela Comissão Parlamentar, influenciando também em seus resultados e formatação final, na criação da CVSF.⁷

⁴ 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, 2008: 110)

⁵ 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 Antropologia, que considera o desenvolvimento como um regime de representação e uma invenção do pós-guerra. Em conjunto com outros autores formaram um grupo de estudos conhecido como “pós-desenvolvimentistas”, buscando desconstruir o conceito de desenvolvimento, denunciando seu eurocentrismo. Com influência de Foucault, dentre outros, parte do reconhecimento da importância da dinâmica do discurso e poder na construção de realidades sociais e em todo estudo de cultura. Cf. ESCOBAR, 1995.

⁶ 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” (1969:13).

⁷ 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 (primeira fase concluída em 1961, no apagar das luzes do governo Juscelino

Inicialmente, Novais explanava as justificativas para a apresentação da Emenda, “cumprindo uma missão e resgatando uma dívida”. Afirmava que os problemas do São Francisco, de “relevância nacional” não poderiam ficar à mercê de “flutuações” governamentais; nem de “errôneas discontinuidades” de programas, sem previsão de exigências futuras do país e balanço dos interesses e valores atuantes na “comunhão nacional”. Com isso, o deputado defendia o planejamento como antídoto para flutuações e discontinuidades políticas. Segue-se um longo relato, comum a outros oradores, mencionando aqueles viajantes e especialistas diversos que estiveram na região, os problemas detectados e as riquezas a explorar. Novais colocava-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 seção, encalharam, transpuseram corredeiras e “extasiaram-se ante a paisagem verde do Vale e sua vegetação luxuriante nas estações chuvosas”. (BRASIL.CVSF:09) Tais sujeitos 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” (Idem:07. Destaques da autora). 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”. (Idem:10)

Após relatar e qualificar as experiências anteriores e o “abandono” do rio, Novais observava que o objetivo desse novo plano era inserir o São Francisco no mesmo rol de importantes rios, como o Nilo, Níger, Yang Tsé e, finalmente, Tennessee. Nesse último, a “obra mais audaciosa que o engenho humano já concebeu e que há de servir de modelo ao São Francisco...” (BRASIL.CVSF:12) 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”. (Idem) Portanto, para os problemas detectados, tem-

Kubitschek), pensada na concepção de efeitos múltiplos, desde o controle de enchentes à geração de energia, projeto que fora executado pelas Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG) e tornou-se caro às frações de classes dominantes do estado de Minas Gerais.

se, agora, o caminho, a experiência da TVA, em duas grandes palavras-chave: “autonomia” e “especialistas”. Não caberiam mais amadorismos ou descontinuidades governamentais, tampouco negociações isoladas e politiquieras. 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”... (Idem). 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 lançava os dois pilares da nova agência e sutilmente mencionava, em outro momento, a competência de Paulo Peltier de Queiroz (baiano, com trajetória no DNOCS, que seria posteriormente indicado para a Superintendência da CVSF), de outro, a seguir, proclamava a urgência, “tudo indica que devemos aplicar imediatamente remédios heróicos, senão, quando o acudirmos, será tarde demais”(Idem:13). O prazo de 20 anos para a execução das obras foi 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”. (Idem:17) 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 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 “pobres” populações ribeirinhas, foi um gigantesco passo para a expropriação dessa riqueza e sua progressiva mercantilização, até ser totalmente destruída e inviabilizada.⁸ O que inicialmente

⁸ De acordo com Vandana Shiva (2000:310): “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.

parecia ser 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. Ao comparar o São Francisco com outros grandes rios, também sugere que as medidas que serão propostas é que o elevarão a esse grande patamar.

Os pilares do discurso de Novais acabaram se repetindo em muitas outras falas no decorrer do funcionamento da comissão parlamentar. Algumas são de sua própria fonte, o engenheiro Geraldo Rocha,⁹ convidado a palestrar. Praticamente todos citam a TVA como modelo. Segundo Hirschmann o “modelo TVA” era uma recorrência em projetos de desenvolvimento de recursos fluviais em países diversos, inclusive no próprio rio São Francisco: “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”. (1969:33) A matriz institucional da TVA era também uma característica a ser “mimetizada”, 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. Seu caráter seria 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.¹⁰ 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 do planejamento racional e da ciência. Tudo, portanto, pelo menos em teoria, acima de quaisquer suspeitas.

⁹ Geraldo Rocha (1881-1959), nascido em Barra-BA, jornalista, engenheiro, proprietário rural, escreveu *O rio São Francisco*. Fator precípua da existência do Brasil (1940). ROCHA, Geraldo. Cf. *Dicionário Histórico-Biográfico brasileiro*. (DHBB). .Nota-se que a biblioteca na sede da CODEVASF leva o seu nome. Na mesma lógica, o prédio dessa agência denomina-se “Manoel Novais”.

¹⁰ A questão da autonomia do novo órgão foi um dos pontos de discórdia no Congresso, principalmente na Comissão de Finanças do Senado, em que senadores arguiram 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 Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), criado em 1945, vinculado ao MVOP.

Uma justificativa eficaz tanto para o interior do congresso quanto para o conjunto da sociedade, obtendo aceitação/consenso.

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 natural territorial units within our borders”.¹¹ 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), também um conceito de origem estadunidense. Todavia, é interessante observar que essa reflexão já permeava o ambiente legislativo, por meio da assessoria de especialistas aos parlamentares.

Nos debates que se seguiram para a formação da CVSF, em trinta dias foram ouvidos no Congresso 12 diferentes profissionais “técnicos” (engenheiros, médicos sanitaristas, quadros dos ministérios da Agricultura, Viação e Obras Públicas, etc), que defenderam estratégias de aproveitamento do rio São Francisco. Em 1947-48 foi discutido e votado o projeto n. 669, que criava a Comissão do Vale do São Francisco. De junho a dezembro de 1948, o projeto foi apreciado no Senado, retornando depois à Câmara e sendo aprovado como Lei no final do ano de 1948. Algumas obras consideradas “emergenciais” (Doc. 68, Ata da 10ª Reunião Ordinária, em 17 de outubro de 1947. BRASIL.CVSF) já estavam sendo realizadas, sendo deliberado na Câmara que o estado da Bahia figurasse na primeira etapa dos trabalhos, não por coincidência ou acaso. Enquanto tais obras eram realizadas a Comissão¹² elaborava o Plano Geral que, quando finalizado, tramitou durante cinco anos pela Câmara e

¹¹ Tradução livre: Se aqui tivermos sucesso, podemos marchar, passo a passo, em um empreendimento semelhante em outras grandes unidades territoriais naturais dentro de nossas fronteiras. Roosevelt, F. D. Message on the TVA. Apud: LOPES, 1955:21.

¹² Segundo Manoel Novais, ao organizar a CVSF, o Presidente Dutra colocou à sua disposição, enquanto autor da Lei n. 541 (05 de dezembro de 1948, que criava a CVSF), o provimento dos cargos de um Diretor Superintendente e dois diretores. Ele agradeceu, mas, em nome do sucesso da missão da Comissão, sugeriu que os estados da Bahia, Minas Gerais e Pernambuco, como territórios majoritários, indicassem os nomes. Assim, ele indicou o nome de Paulo Peltier de Queiroz, para Diretor Superintendente; o engenheiro Lucas Lopes, indicado para a Diretoria de Obras pelo então Senador Benedito Valadares e pelo Deputado Israel Pinheiro, e o agrônomo Oscar Guedes, Diretor de produção e Assistência, indicado pelo Senador Apolônio Salles. Cf. NOVAES, 1989: 93.

Senado Federal, sendo aprovado durante o segundo governo Vargas e sempre sob a influência de Manoel Novais.

O Plano da CVSF, encaminhado ao Congresso Nacional em 1950, era composto de 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 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. A Bacia Hidrográfica do São Francisco abrange cerca de 640 mil km², 8% do território nacional, dos atuais estados de Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Goiás e estreita faixa do Distrito Federal, em estudo realizado pela própria CVSF.¹³ São estados com realidades políticas, econômicas, sociais e culturais profundamente diferenciadas e o rio é o que as unifica. Destaca-se que nos primeiros anos de existência da CVSF foram feitos inúmeros estudos de mapeamento da região, estudos de potencial energético, da qualidade dos solos por meio de empresas privadas nacionais e estrangeiras, que foram importantes para futuros projetos agrícolas de larga escala na região.

O teatro do poder ou o canto das sereias

Como já mencionado, acompanhar esses debates parlamentares da criação da CVSF significa uma tentativa de captar um momento do Estado, sobretudo da sociedade política na década de 1940, investigando o caminho prévio percorrido pelo ideário e práticas do campo do desenvolvimento. A repetida retórica tanto de Novais quanto de outros sujeitos, que apelam tão bem ao universal, à “solução” dos problemas do São Francisco, à “redenção” do Vale, à salvação da população ribeirinha em tão magníficos projetos hidráulicos, pode nos levar ao engano e a cair nesse canto de sereia do “interesse geral”, se não soubéssemos que a cada novo projeto de intervenção tais argumentos e supostas soluções são novamente

¹³ Atualmente o Vale abriga uma população de 14,2 milhões de pessoas, 7,5% da população do país. Informações extraídas de: Agência Nacional de Águas – ANA. www2.ana.gov.br. Acesso em 26 de julho de 2014.

invocados, em novas roupagens, mas, sempre, os maiores beneficiados são poucos. Estaria também nesse campo o reinado da “pequena política”, de Gramsci? Ou seja,

A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política. Portanto, é grande política tentar excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo à pequena política. (Gramsci, 2000:21)

Mas a “pequena política” deve ter a aparência de “grande política” para ser legítima, para angariar votos e para se perpetuar, perpetuando o próprio sistema. Novais, naquele momento legislador, agia como portador de interesses de frações de classe dominante. Seus discursos não instituem práticas sociais, mas estão em constante simbiose com elas, ora se alimentando de demandas, ora estabelecendo justificativas do mais alto teor patriótico, coletivo e científico. Os interesses políticos e sociais são apresentados com uma roupagem feita de argumentos técnicos e científicos, de “interesse geral” avalizados pelas grandes autoridades, engenheiros, médicos, jornalistas, etc. No âmbito da política baiana, por volta dos anos 1960, Nelson Sampaio fazia uma seguinte avaliação sobre as maiores lideranças regionais na época, como Juracy Magalhães e Otávio Mangabeira, que dominavam o cenário político desde 1931. E também sobre o chefe do PR, Manoel Novaes,

cuja concepção política, de fundo eminentemente clientelista (“política é favor”), e ausência de “carisma” bem como de conteúdo ideológico fazem dele um líder rural com fracas possibilidades de atuação no cenário cidadão. O feitio de sua liderança produz-lhe uma grande fobia da oposição, pois sabe que não poderá resistir muito tempo fora da sombra protetora dos governos federal e estadual ou, pelo menos, de um deles. (SAMPAIO, 1960:85)

Pela própria narrativa de Novaes, em seu livro de memórias (1989) percebemos que a avaliação de Sampaio correspondia ao perfil desse político: transitou por vários partidos, fez-se sob a égide da CVSF e sempre buscou manter-se próximo ao governo federal, seja em períodos democráticos (sob Dutra) ou ditatoriais (após 1964). Participou da Aliança Liberal, mas também do golpe que levaria Getúlio Vargas ao poder. Foi constituinte e deputado em 1946, ficando próximo ao General Dutra. Na vida “democrática” passou por vários partidos e

coligações, se indispôs somente com Juscelino Kubitschek. Em 1967, durante a gestão de Castelo Branco, com a extinção da CVSF, “infundiu em mim incontrolável sentimento de revolta e profunda decepção, menos por ter sido seu criador, mas porque se oficializava uma clamorosa injustiça contra o São Francisco”.(NOVAES, 1989:105). Mas, manteve-se do lado da ditadura, ao ponto de votar contra a emenda Dante de Oliveira, que previa o restabelecimento das eleições diretas para a presidência da República, em 25 de abril de 1984.(Cf. DHBB)

A trajetória de Novaes é indicativa do formato político não somente na Bahia, como no país como um todo. O caso da CVSF é, todavia, ilustrativo para um momento em que aquele plano parecia uma “grande política”. Pierre Bourdieu chamava a atenção para a gênese de alguns processos e projetos estatais, pois neles estariam contidos debates em que algumas coisas estariam expressas com “todas as letras, antes de se dissolverem – e ser novamente retomadas em revelações provocativas de sociólogos” (“A fábrica de opinião pública”. 2012: 15). O autor indica pistas importantes para reflexões acerca das faces do Estado e da atuação de parlamentares, “descrever a gênese do Estado é descrever a gênese de um campo social, de um microcosmo social relativamente autônomo no interior de um mundo social abarcador, onde se joga um jogo particular, o jogo político legítimo” (“As duas faces do Estado”, 2012: 16). Nesse jogo, há regras específicas por meio das quais alguns poucos agentes sociais, uma casta ou “nobreza estatal” têm acesso ao “universal”, podendo falar em nome de todos, sendo que “é possível falar em nome do bem público, e, ao mesmo tempo, apropriar-se dele” (Idem). Bourdieu destaca que

o homem oficial é um ventríloquo que fala em nome do Estado: assume uma postura oficial – com todo o discurso do oficial – fala para e se coloca no lugar do grupo ao qual se dirige, fala para e se coloca no lugar de todos, fala como representante universal (A fábrica de opinião pública. 2012:14)

E, nesse caso, há uma retórica específica como “uma teatralização do interesse pelo universal, do desinteressado homem político (...)”, para o autor, “os reis nuns não são tão carismáticos”(A fábrica de opinião pública. 2012:15).

Os deslizos de padres, os escândalos políticos representam o desmoronamento dessa forma de crença política na qual todos estão de má

fé, sendo a crença um tipo de má fé coletiva no sentido sartriano: um jogo no qual todos mentem a si mesmos e mentem aos outros sabendo que mentem. Isso é o oficial. (Idem)

Para Gramsci, o “legislador” pode ser compreendido no sentido amplo, “um pai é um legislador para os filhos”, por exemplo. “A distinção entre o conjunto dos homens e outros homens especificamente legisladores é dada pelo fato de que este segundo grupo não só elabora diretrizes que se devem tornar norma de conduta para os outros, mas, ao mesmo tempo, elabora os instrumentos através dos quais as próprias diretrizes serão ‘impostas’ e será controlada sua aplicação (2000:302). E, ainda:

A capacidade máxima do legislador pode se deduzir do fato de que, à perfeita elaboração das diretrizes, corresponde uma perfeita predisposição do consenso “espontâneo” das massas, que devem “viver” aquelas diretrizes, modificando seus hábitos, sua vontade e suas convicções de acordo com aquelas diretrizes e com os objetivos que elas se propõem atingir. (2000: 302)

Para Gramsci, o “oficial” compõe uma dialética constante em que a grande política sempre busca manter a pequena política. Nessa dinâmica, existem, ainda, os mecanismos da corrupção:

O Exercício “normal” da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública – jornais e associações –, os quais, por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicados. Entre o consenso e a força, situa-se a corrupção-fraude (que é característica de certas situações de difícil exercício da função hegemônica, apresentando o emprego da força excessivos perigos), isto é, o enfraquecimento da absorção de seus dirigentes, seja veladamente, seja abertamente (em caso de perigo iminente), com o objetivo de lançar a confusão e a desordem nas fileiras adversárias. (2000:95).

São mecanismos essenciais, portanto à recriação da hegemonia do sistema capitalista, conjugando, em medidas desiguais, coerção, consenso e corrupção/fraude, sempre contando com a elaboração/divulgação de intelectuais por meio dos “aparelhos privados de hegemonia”. Com essas indicações teóricas conseguimos perceber historicamente de que forma novos projetos sócio-estatais, como a CVSF, foram e ainda são gerenciados no âmbito do parlamento ou da sociedade política no sentido restrito. Sujeitos como Manoel Novais conseguiram se construir enquanto parlamentares recriando mecanismos da “pequena

política” dentro e fora do parlamento, mas encobrendo tais mecanismos diante dos eleitores, de forma a parecer exercício da grande política.

Referências bibliográficas

- ABREU, Alzira Alves de. *DICIONÁRIO Histórico-Biográfico brasileiro pós-1930 - DHBB*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV. Disponível em WWW.cpdoc.fgv.br. Acesso em 26 de julho de 2011.
- ABRANCHES, Sergio. *O processo legislativo – conflito e conciliação na Política Brasileira*. Brasília, dissertação de mestrado, UnB, 1973, p. 1-15. Apud: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *O governo Kubitschek*. Desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- BRASIL. ANA. Agência Nacional de Águas. www2.ana.gov.br. Acesso em 26 de julho de 2014.
- ARAÚJO, Fernanda da Costa M. “*Da solidariedade econômica ao ativismo político*”: o caso Lucas Lopes. 2010. 192 f. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- BOURDIEU, Pierre. “A fábrica de opinião pública”. “As duas faces do Estado”. *Le Monde Diplomatique Brasil*, jan. 2012, p. 14-17.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 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.
- CANO, Wilson. *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2002.
- CASTRO, Antonio Barros de. *7 ensaios sobre a economia brasileira*, v. II. Rio de Janeiro: Forense, 1982.
- DRAIBE, Sonia. *Rumos e Metamorfoses*. Estado e industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- ESCOBAR, Arturo. *Encountering development – the Making and Unmaking of the Third World*. New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*, v.3. Ed. e Trad. Carlos Nelson Coutinho; co-ed., Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- HIRSCHMAN, A. *Política Econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.
- _____. *Projetos de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.
- LOPES, LUCAS. *Memórias do desenvolvimento*. Depoimento. Rio de Janeiro, Memória da Eletricidade, 1991.
- _____. *O Vale do São Francisco*. Rio de Janeiro: MVOP/Serv. Documentação, 1955.
- 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.
- NOVAES, Manoel. *Memórias do São Francisco*. Brasília, DF: CODEVASF, 1989.

_____. *O Rio São Francisco*. Seleção de discursos e projetos de Lei de autoria de Manoel Novaes. Arena-Bahia. Brasília:DF: Senado Federal/Serv. Gráfico, 1972.

SAMPAIO, Nelson de Souza. *O diálogo democrático na Bahia*. Revista Brasileira de Estudos Sociais e Políticos, v. 8. Rio de Janeiro: RBEP, 1960.

SHIVA, Vandana. Recursos naturais. In: Sachs, W. (org.) *Dicionário do desenvolvimento*. Guia para o conhecimento como poder. Rio de Janeiro: Vozes, 2000, p.300-316.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: alfa Omega, 1983.

TEIXEIRA, Tatiana. *Os Think Tanks e sua influência na política externa dos EUA*. Niterói-RJ:EdUFF; Rio de Janeiro: Revan, 2007.